

10.7. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЗРАБОТКИ РЕГИОНАЛЬНЫХ НОРМАТИВОВ БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЗНАЧИМЫХ УСЛУГ

Марзаев А.В., аспирант кафедры «Финансы и кредит»

Всероссийская государственная налоговая академия Минфина РФ

В статье рассмотрена экономическая сущность и содержание бюджетных нормативов финансирования социальной сферы. Обоснована необходимость их разработки для обеспечения достоверности расчетов объемов бюджетных средств, необходимых для финансирования социальной сферы и размеров межбюджетных трансфертов, распределяемых на эти цели по уровням бюджетной системы. Разработаны основные методологические принципы построения нормативов.

За рубежом в основу разработки и реализации механизма выравнивания уровней бюджетной обеспеченности отдельных регионов с целью создания равных финансово-экономических условий предоставления социально значимых услуг положены стандарты, имеющие выражение через соответствующие финансовые нормативы, ориентация на которые позволяет рассчитывать необходимые в каждом конкретном случае объемы бюджетных средств, направляемые на региональный уровень.

Вопрос о необходимости разработки нормативов бюджетного финансирования социально-значимых услуг был поставлен с введением в 2000 г. Бюджетного кодекса РФ (БК РФ), в котором в соответствии со ст. 135 было определено, что «все бюджеты составляются и исполняются на основе принципа приоритетного финансирования расходов, связанных с обеспечением минимальных государственных социальных стандартов при безусловном исполнении долговых обязательств»¹.

Этот принцип составления бюджета последовательно развивался в других статьях БК РФ. Так, например, ст. 65 устанавливала, что «формирование расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации базируется на основе минимальных государственных социальных стандартов, нормативах финансовых затрат на оказание государственных услуг и единых методологических основах расчета минимальной бюджетной обеспеченности»², а ст. 169 подтверждала, что «проекты бюджетов составляются с учетом необходимости достижения минимальных государственных социальных стандартов на основе нормативов финансовых затрат на предоставление государственных или муниципальных услуг, а также в соответствии с другими нормами (нормативами), установленными законодательством Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, правовыми актами органов местного самоуправления»³. Таким образом, БК РФ законодательно закреплял нормативный принцип формирования расходной части бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации. – М.: Экмос, 2000. – С. 20 с.

² Там же. С. 30.

³ Там же. С. 32.

Однако в Федеральном законе №159-ФЗ «О введении в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации» было установлено, что положения кодекса о составлении расходов бюджетов на основе минимальных государственных социальных стандартов и нормативов финансовых затрат на предоставление государственных или муниципальных услуг вводятся в действие со дня введения в действие Федерального закона «О минимальных государственных социальных стандартах». В 2003 г. Государственная Дума приняла в первом чтении ФЗ «О минимальных государственных социальных стандартах». В соответствии с этим законом, минимальные государственные социальные стандарты – единые на всей территории РФ требования к объему и качеству предоставления определенного вида бесплатных социальных услуг гражданам РФ на минимально допустимом уровне для обеспечения реализации установленных в Конституции РФ отдельных социальных гарантий и прав граждан, финансируемых из бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ.

Бесплатные социальные услуги в проекте закона определялись как услуги, предоставление которых гражданам РФ гарантируется государством на безвозмездной и безвозвратной основе государственными и муниципальными учреждениями в соответствии с законодательством РФ. И далее, касаясь минимальных социальных норм, авторы законопроекта определяли их как единые или групповые удельные показатели необходимой обеспеченности населения важнейшими социальными услугами по их видам, финансовые нормы должны были определяться как денежное выражение минимальных социальных норм.

Таким образом, в качестве основных задач утверждения и применения минимальных государственных социальных стандартов ставились следующие:

- реализация основных социальных гарантий и прав граждан, закрепленных в Конституции РФ;
- упорядочение и совершенствование межбюджетных отношений между органами власти различного уровня.

Минимальные государственные социальные стандарты и минимальные социальные и финансовые нормы должны были финансово регламентировать основные сферы экономической деятельности, включающие:

- образование;
- здравоохранение;
- социально-культурное обслуживание населения;
- жилищно-коммунальное хозяйство.

К государственным минимальным стандартам в области образования должны были относиться:

- бесплатные образовательные услуги, включая дошкольное, начальное профессиональное образование, а также на конкурсной основе среднее профессиональное, высшее профессиональное и послевузовское профессиональное образование;
- нормы обеспеченности населения бесплатными образовательными услугами;
- нормы обеспеченности обучающихся собственными и арендованными площадями учебно-лабораторных зданий и общежитий и т.д.

Для финансового обеспечения государственных минимальных социальных стандартов в области образования необходима была разработка соответствующих финансовых норм и нормативов:

- нормативов текущих финансовых затрат на предоставление услуг образования на одного жителя в расчете на год;

- нормативов текущих финансовых затрат на обеспечение различных видов обучения и воспитания на одного обучающегося в расчете на год;
- нормативов текущих финансовых затрат на обеспечение функционирования образовательных учреждений разных типов и видов в расчете на год;
- нормативов удельных капитальных затрат на строительство образовательных учреждений разных типов и видов.

В соответствии с приведенными положениями при расчете необходимых размеров бюджетных средств, выделяемых из бюджетов всех уровней, должен был учитываться определенный набор дифференцированных финансовых нормативов. Их назначение – регламентировать выполнение гарантированных государством минимальных социальных стандартов в области образования и определять минимальный объем бюджетных ресурсов, который позволял бы государству выполнять свои обязательства по финансированию на образование.

Впоследствии принятые федеральные законы устанавливали, что на уровне субъектов РФ принимаются региональные минимальные социальные стандарты и другие нормативы расходов бюджета субъекта РФ на финансовое обеспечение социально-значимых услуг. Эти государственные обязательства должны были явиться основой для принятия решений в области финансирования всех отраслей социальной сферы, поскольку они отражали консенсус по поводу социального партнерства в части реализации социально значимых общественных благ.

В развитии федерального законодательства в субъектах РФ создавалась собственная нормативная база, регламентирующая правовые основы применения республиканских социальных нормативов.

В Республике Северная Осетия – Алания был принят Закон «Об основных республиканских социальных нормативах»⁴, в соответствии с которыми обеспечивалась реализация на территории республики основных социальных гарантий (обязательств), закрепленных Конституцией РФ и Конституцией республики.

Это прежде всего касалось разработки основных республиканских социальных нормативов, которые представляют минимальный республиканский уровень гарантий социальной защиты; минимальную бюджетную обеспеченность как минимально необходимую потребность в бюджетных средствах основных республиканских социальных нормативов и систему основных республиканских социальных нормативов, представляющих комплекс основных республиканских нормативов.

Основными задачами закона становились:

- обеспечение бюджетно-финансовых механизмов реализации конституционных прав граждан в области социальных гарантий;
- повышение уровня и качества жизни;
- использование социальных нормативов в качестве базовой финансовой основы при формировании республиканских и местных бюджетов;
- укрепление единого социального пространства;
- обеспечение социальной стабильности.

Также как и в федеральном законе, социальные нормативы должны были устанавливаться в отраслях социальной сферы, услуги которых гарантированы Конституциями РФ и республики. Кроме того, законом были предусмотрены три уровня расчетных значений нормативов (минимальный, средний, оптимальный),

⁴ Закон №3-РЗ «Об основных республиканских социальных нормативах» // СПС «Консультант плюс: сводное региональное законодательство».

исходя из конкретных финансовых возможностей территориального бюджета.

Помимо перечисленного федерального законодательства, о необходимости введения в практику разработки бюджетов всех уровней финансовых нормативов говорилось и в ряде подзаконных актов. Например, в Концепции реформирования межбюджетных отношений в РФ в 1999-2001гг.⁵ в качестве недостатков в развитии межбюджетных отношений за прошедший период отмечалось, что не сформирована нормативная база для обоснования потребностей в бюджетных расходах.

В качестве основного направления реформы межбюджетных отношений был определен поэтапный переход в течение 1998-2001 г. к нормативной оценке бюджетных потребностей органов власти и управления разных уровней, соответствующих их расходным полномочиям и ответственности.

Исходя из этого, на первом этапе (1998 г.) должны были быть разработаны и представлены нормативы финансирования расходов на жилищно-коммунальное хозяйство; начальное и общее среднее образование, здравоохранение, выплату пособий семьям, имеющим детей.

На втором этапе (1999 г.) предполагалась разработка и утверждение нормативов затрат на финансирование учреждений культуры, физической культуры и спорта, необходимых для обоснования бюджетных потребностей субъектов РФ.

На третьем этапе (начиная с 2000 г.) оценка расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ должна была полностью быть переведена на нормативную основу. Субъектам РФ рекомендовалось к 2001 г. перейти на нормативную основу оценки бюджетных потребностей, об этом и свидетельствует приводимый выше закон Республики Северная Осетия – Алания, разработанный в 2002 г.

Нормативную потребность в бюджетных средствах на душу населения региона предполагалось учитывать при определении объемов трансфертов субъектам РФ.

Следующий документ, касающийся социальных нормативов, – Программа развития бюджетного федерализма в РФ на период до 2005 г.⁶ В Программе, в частности, определено, что необходимо определять требования к объему, качеству, доступности общественных услуг, натуральные и финансовые нормативы, уровень и структуру расходов.

На данном этапе развития бюджетного законодательства РФ десятилетняя история с разработкой минимальных государственных социальных стандартов закончилась принятием Федерального закона от 20 августа 2004 г. №120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений».

Этим федеральным законом понятие «минимальные государственные социальные стандарты» и связанные с ним нормы и положения исключены из бюджетного законодательства РФ в связи с введением в него других принципов формирования расходов бюджетов бюджетной системы РФ, основанных на иных понятиях⁷.

⁵ Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 гг.

⁶ Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г.

⁷ ФЗ от 20 августа 2004 г. №120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений».

Как отмечают некоторые авторы⁸, столь длительные и безуспешные попытки создания единой (в масштабах всей страны) системы минимальных государственных социальных стандартов, предназначенных для установления на их основе нормативов финансовых затрат, необходимых для формирования расходной части всех бюджетов бюджетной системы РФ, объясняются внутренней противоречивостью принципа нормативного метода формирования расходов бюджетов на основе минимальных государственных социальных стандартов.

По мнению этих авторов, этот метод входит:

- во-первых в противоречие с основными принципами бюджетного федерализма, соответствующего особенностям федеративного государства, каким является РФ. В соответствии с этими принципами каждый уровень власти должен иметь собственные полномочия по решению тех предметов ведения, которые входят в их компетенцию;
- во-вторых, не является универсальным, поскольку он может применяться лишь по некоторым государственным и муниципальным обязательствам. Например, он совершенно неприменим при исполнении государственных и муниципальных долговых обязательств;
- в-третьих, «консервирует» пресловутое планирование бюджетных расходов от достигнутых в предшествующем периоде времени видов и объемов этих расходов, ограничивая тем самым свободу выбора более эффективных способов решения вопросов по соответствующим предметам ведения.

Мы не согласны с высказываниями цитируемых авторов, поскольку как видно из приведенных выше нормативно-законодательных актов федерального значения и субъектов РФ, в частности Республики Северная Осетия – Алания, необходимость разработки и введения нормативов связана с научным обоснованием расчетов стоимости гарантированных государством и региональными органами власти социально-значимых услуг и на этой основе необходимых объемов бюджетных средств на их предоставление, это, во-первых, а во-вторых – определением размеров финансовой помощи распределяемой по уровням бюджетной системы.

Введение в бюджетное законодательство понятия «расходные обязательства»⁹, которое представляет обусловленные законом, иным нормативным актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования (РФ, субъекта РФ, муниципального образования) или действующего от его имени бюджетного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета не вносит никакой ясности в вопрос об объемах этих бюджетных средств и методике их расчетов.

Термин «расходные обязательства» слишком расплывчат, неконкретен, так как не содержит ответа на вопросы: на какие цели будут потрачены средства, какого рода обязанности будут финансироваться за счет бюджета?

Безусловно, с правовой точки зрения этот термин позволяет упорядочить систему ответственности в выполнении обязательств, возложенных на различные уровни власти, переход к формированию бюджетов бюджетной системы РФ, исходя из принципа необхо-

димости исполнения всех принятых на себя РФ, субъектом РФ и муниципальным образованием расходных обязательств имеет несомненное преимущество по сравнению с нормативными методами формирования расходов указанных бюджетов.

Главное преимущество такого принципа – возможность четкого разграничения принадлежности существующих к настоящему времени расходных обязательств между РФ, субъектами РФ и муниципальными образованиями.

Помимо этого, введение в бюджетное законодательство РФ понятия «расходные обязательства» наполнило конкретным смыслом использовавшееся ранее в бюджетном законодательстве РФ, но без законодательного определения, понятие «бюджетные обязательства». Теперь под бюджетными обязательствами понимаются расходные обязательства, исполнение которых предусмотрено законом (решением) о бюджете на соответствующий финансовый год.

Поскольку подавляющее количество расходных обязательств носит длящийся характер без ограничения времени их действия либо имеют конкретные сроки их исполнения (особенно в части долговых обязательств), то это обстоятельство создает надежную основу для бюджетного планирования не только на один финансовый год, но и на несколько лет вперед.

Таким образом, с помощью законодательно установленного понятия «расходные обязательства» созданы ясные правовые основы формирования расходов бюджетов бюджетной системы РФ.

Но анализ этого термина как финансовой категории позволяет сделать вывод, что с этих позиций он не имеет никакого смыслового и экономического содержания, особенно в части решения проблем обеспечения доступа населения РФ в целом и отдельных ее регионов к социально-значимым услугам, поскольку не отражает взаимосвязь последних с каналами и источниками их финансирования, не содержит базовых подходов к методическим основам расчета их стоимости.

Следует сказать, что в последние годы ряд федеральных законов и законов субъектов РФ, содержащих в той или иной мере финансовые оценочные показатели, позволяющие хоть и косвенным путем определять размеры бюджетных средств, необходимых на финансовое обеспечение социально-значимых услуг, подверглись серьезной ревизии, и все нормы и нормативы, позволяющие хоть и приблизительно подсчитать, сколько нужно государственных средств, как из федерального бюджета, так и из бюджетов других уровней, на финансирование, например образования, здравоохранения, культуры, проведения социальной политики, из законов просто убраны. Для подтверждения этих фактов можно привести конкретный пример, касающийся финансового обеспечения образования. Так, в соответствии с действовавшими нормами закона «Об образовании» «государство гарантирует ежегодное выделение финансовых средств на нужды образования в размере не менее 10% национального дохода, а также защищенность соответствующих расходных статей федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов. Размеры и нормативы финансирования образовательных учреждений ежеквартально подлежат индексации в соответствии с темпами роста инфляции» (ст. 40)¹⁰.

⁸ Нестеренко Т., Сауль С. Формирование расходов бюджетов Бюджетной системы Российской Федерации на основании расходных обязательств.

⁹ БК РФ. Ст. 6.

¹⁰ Закон РФ «Об образовании» от 13 января 1996 г. №12-ФЗ // Собр. законодательства Российской Федерации. – 1996. – №3.

Законом РФ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» было определено, что на финансирование за счет федерального бюджета государственных вузов «не может быть выделено менее чем три процента расходов федерального бюджета, за счет которого обеспечивается финансирование обучения в государственных высших учебных заведениях не менее чем ста семидесяти студентов на каждые десять тысяч человек, проживающих в Российской Федерации»¹¹.

Далее в законе были определены гарантированные размеры окладов (ставок) заработной платы: «Для педагогических работников из числа профессорско-преподавательского состава высших учебных заведений – в два раза превышающим уровень средней заработной платы работников промышленности в Российской Федерации, для учителей и других педагогических работников – не ниже средней заработной платы работников промышленности в Российской Федерации» (ст. 30).

В настоящее время все эти нормы отменены, поэтому, хоть БК РФ запрещено осуществлять финансирование расходов, исходя из фактически сложившихся их объемов, в практике определения затрат на финансовое обеспечение социально-значимых услуг расчеты осуществляются именно этим методом, поскольку ни федеральные, ни региональные органы власти просто не знают, сколько стоит та или иная социальная услуга. За норматив финансирования учреждений образования принимаются фактически сложившиеся расходы на одного обучающегося, и на этой основе устанавливаются объемы бюджетных средств по каждому уровню бюджета, т.е. научно обоснованные нормативные показатели финансирования образования при определении расходов на образование из федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ либо муниципалитетов не используются. В результате складывается положение, при котором в стране ни один человек не знает, сколько на самом деле стоит обучение в средней школе. Ни один человек не назовет реальные суммы, которые надо платить учителю. А сколько стоит работа директора школы? Наконец, сколько стоят образовательные программы школы? Либо до сих пор нет методик, что удивительно, имея в виду количество экономистов, вовлеченных в различные реформаторские группы, либо боятся назвать реальную цифру, потому что сразу станет ясно, сколько недоплачивают. Беззащитное экономическое вранье относительно финансового норматива – обман, потому что обсуждается, не сколько стоит образование, а сколько государство может на него потратить. Он, как дымовая завеса, мешает прояснить наконец, что же происходит со школьной экономикой¹².

Недофинансирование образования приводит к социальным потерям общества, гарантированный государством доступ в систему образования из-за недостаточности финансовых ресурсов ограничивается.

Так, по некоторым оценкам, от 200 тыс. до 1 млн. чел. школьного возраста не учатся в школе, а по еще более пессимистическим данным – почти 2,5 млн. подростков.

¹¹ Закон РФ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» от 19 июня 1996 г. №125-ФЗ // Бюл. Госкомитета РФ по высш. образованию. – 1996. – №10.

¹² Общество обсуждает стратегию развития образования. – М.: ЗАО «Эксперт», 2007. – С. 45-50.

Военкоматы сталкиваются с проблемой безграмотности среди призывников. Начинается отставание РФ в базовой общеобразовательной подготовке всей молодежи от развитых зарубежных стран: уже сейчас средний образовательный уровень (в годах обучения) трудоспособного населения в РФ составляет около 10,5 лет, а в США – 11,5 лет (по другим оценкам – около 12 лет). Конечно, приведенные оценки потерь не связаны напрямую с дефицитом финансовых средств в образовании, тем не менее, опосредованная зависимость между этими показателями, несомненно, существует.

В настоящее время эта и без того сложная ситуация усугубляется еще и тем обстоятельством, что оплата даже императивного для образовательных учреждений социального заказа (общее образование) находится за рамками допустимого минимума, т.е. ниже затрат на производство образовательных услуг.

Действующий же механизм образования совсем не гарантирует образовательным учреждениям защиты от этих явлений. По сути дела, сам финансово-экономический механизм образования предполагает, что, выполняя заведомо убыточные, но обязательные работы по предоставлению образовательных услуг, учреждения образования должны при этом за счет своей «коммерческой» деятельности компенсировать эти убытки. Иными словами, на учреждения образования возлагаются еще и обязанности оказания финансовой помощи государству, при этом зарабатывание средств часто превращается в панацею от финансового голодания и становится самоцелью.

Например, из-за отсутствия соответствующего финансирования ежегодно в приложениях к Закону «О республиканском бюджете Республики Северная Осетия – Алания» дается перечень законодательных актов, действие которых отменяется или приостанавливается из-за отсутствия средств на их реализацию, и прежде всего это касается социально-значимых услуг. Так, в 2006-2007 гг. из-за необеспеченности финансированием было приостановлено действие норм закона в части финансирования республиканских социальных нормативов в области образования, культуры, физической культуры и спорта.

В результате в настоящее время в стране существует ограниченный перечень социальных гарантий, финансово обеспечиваемых государством¹³. К ним относятся: минимальный размер оплаты труда, пенсии, различного рода пособия (всего 10 видов) и стипендии.

Все остальные социальные обязательства финансируются, исходя имеющихся бюджетных возможностей. Примером этому может служить финансовое обеспечение системы образования Республики Северная Осетия – Алания.

В республике действует 216 дошкольных учреждений, которые посещают более 22 тыс. воспитанников, охват дошкольным образованием составляет 51,7% от общей численности нуждающихся в этой форме образования детей, этот показатель ниже общероссийского на 6,1%. 214 учреждений республики реализуют программы общего образования, в которых обучается 91,3 тыс. чел.

На территории республики осуществляют свою деятельность 59 учреждений дополнительного образования, многопрофильные учебные заведения, спортивные школы, эколого-биологические, социально-педагогические, туристско-краеведческие и прочие центры.

¹³ Социальное положение и уровень жизни населения России: Стат. сб. / Росстат. М., 2007. С. 184.

Система начального профессионального образования представлена 12 профессиональными училищами и тремя лицеями, в которых обучается 5 122 учащихся по 47 профессиям.

В среднем профессиональном образовании функционируют 13 государственных и одно негосударственное учебное заведение, численность обучающихся составляет 9 817 человек.

В республике функционирует пять государственных и пять негосударственных высших учебных заведений, в которых по 110 направлениям обучается свыше 36 тыс. студентов, обучение которых финансируется из федерального бюджета.

Доля расходов на образование в консолидированном бюджете республики составляла в 2006-2007 гг. чуть более 20,0%, основные расходы приходятся на муниципальные бюджеты, осуществляющие финансирование общего среднего образования. Удельный вес расходов на образование занимает приоритет среди расходов консолидированного бюджета на социальную сферу:

- жилищно-коммунальное хозяйство – 18,1%;
- культура – 3,1%;
- здравоохранение и спорт – 17%;
- социальная политика – 9,5%.

Анализ структуры затрат на образование позволил сделать вывод, что основная их часть 87% – это заработная плата, аналогичный показатель в среднем по России равен 62%. Если не учитывать инвестиционную составляющую в общем объеме бюджетного финансирования образования республики, удельный вес заработной платы будет составлять 91%. В результате недофинансирования по другим статьям расходов, система образования испытывает нехватку материально-технического оснащения, библиотечного фонда, специального оборудования для обеспечения нормального функционирования учебного процесса, технических средств обучения, инвентаря, материалов и т.д.

Уровень средней заработной платы в образовании остается крайне низким, так в 2006 г. он составлял 4 497,9 руб., по сравнению со средней по экономике республики – 5 918,4 руб. и в обрабатывающих производствах (условно приравненных к отрасли промышленности) 5 622,4 руб.¹⁴. Для сравнения: эти показатели в среднем по РФ за аналогичный период были – 6 983,3 руб., 10 633,9 руб., 10 198,5 руб.¹⁵.

Политика недофинансирования применяется на региональном уровне не только к сфере образования, но и к сфере услуг в целом.

Для оценки необходимых бюджетных расходов в сферу образования республики нами были произведены соответствующие расчеты, в основу которых были положены следующие данные.

1. Расходы консолидированного бюджета Республики Северная Осетия – Алания на образование.
2. Распределение расходов на образование между бюджетом республики и местными бюджетами.
3. Распределение расходов по уровням образования.
4. Размер среднемесячной номинальной начисленной заработной платы в сферах экономической деятельности: обрабатывающих производствах и образовании.
5. Численность преподавательского состава учебных заведений разного уровня образования.

¹⁴ Стат. сб. Владикавказ.

¹⁵ Россия в цифрах: 2008: Крат. стат. сб. / Росстат. М., 2008. С. 122-124.

6. Оптимальная структура основных составляющих затрат на деятельность учебных заведений конкретных уровней образования. Главным образом доля заработной платы преподавательского состава в общих затратах учебных заведений с учетом зарубежного опыта:
 - для дошкольного и общего образования доля заработной платы в общих расходах принята в размере 30%;
 - для начального профессионального образования – 20%;
 - для среднего профессионального образования – 30%.
7. Контингенты обучающихся по уровням образования.

В табл. 1 и 2 представлены размеры фактически выделяемых и необходимых финансовых средств, размеры дефицита бюджетных средств, дифференцированных по уровням образования и бюджетной системы.

Как видно из данных табл.1, бюджетное финансирование учреждений образования всех уровней осуществляется со значительным дефицитом, составляющим величину существенно большую, чем направляемые в образование объемы финансовых ресурсов.

Разрыв почти в четыре раза между выделяемыми учреждениям образования объемами бюджетных средств и реально существующей потребностью в них обусловлен целым рядом причин.

Прежде всего возникновение дефицита бюджетных средств связано со сложившейся финансово-бюджетной политикой государства и регионов в решении проблем финансирования образования, отсутствием нормативного метода установления объемов бюджетных средств на образование, хотя именно нормативы бюджетного финансирования должны быть положены в основу определения потребности системы образования в финансовых средствах.

Консолидированный бюджет республики более чем наполовину сформирован за счет финансовой помощи из федерального бюджета, а ее объемы рассчитываются, исходя из имеющихся возможностей выделения финансовых средств в порядке перераспределения между регионами. Хотя следует сказать, что в настоящее время РФ обладает существенными источниками накоплений, формируемыми за счет очень высоких цен на нефть, и сами размеры накоплений, аккумулируемых в Стабилизационном фонде, достигли внушительных размеров, но расходование его средств на текущие и даже инвестиционные нужды невозможно. В результате уровень государственных расходов в нашей стране в два – три раза ниже уровня расходов в развитых зарубежных странах, и это на фоне существенной нехватки объемов бюджетного финансирования в социальную сферу, и особенно на региональном ее уровне.

Возвращаясь к обоснованию необходимости использования нормативного метода финансирования, следует уточнить, что государственные (региональные) нормативы (стандарты) как гарантированный минимум затрат на образование могут быть рассчитаны по двум основаниям:

- как расходы на содержание существующей сети образовательных учреждений; при этом должны нормироваться затраты по отдельным статьям их расходов (заработная плата, приобретение материалов, оборудования, оплата коммунальных услуг и т.д.);
- как затраты государства на предоставление некоторого набора образовательных услуг в расчете на душу населения; при этом должен быть сформирован перечень, определены количественные и качественные характеристики услуг; иными словами, должен устанавливаться минимальный социальный стандарт потребления этих услуг.

Таблица 1

**СРАВНИТЕЛЬНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ ПО УРОВНЯМ ОБРАЗОВАНИЯ
РЕСПУБЛИКИ СЕВЕРНАЯ ОСЕТИЯ – АЛАНИЯ**

Тыс. руб.

Уровень образования	Фактические расходы из бюджетов (2006 г.)			Необходимые расходы из бюджетов			Дефицит относительно бюджетов		
	Консолидированного ¹⁶	Республиканского ¹⁷	Муниципалитетов ¹⁸	Консолидированного	Республиканского	Муниципалитетов	Консолидированного	Республиканского	Муниципалитетов
Всего	2 070 700,0	779 437,0	1 291 263,0	8 465 186,5	3 182 910,4	5 282 276,1	6394 486,5	2 403 473,1	399 1013,4
Дошкольное и общее среднее образование	1658753,0	367490,0	1291263,0	6781427,05	1499150,65	5282276,1	5122674,05	1131660,65	3 991 013,4
Начальное профессиональное образование	116 214,0	116 214,0	-	474 050,4	474 050,4	-	357 836,4	357 836,4	-
Среднее профессиональное образование	116 959,0	116 959,0	-	482 515,6	482 515,6	-	365 559,6	365 559,6	-
Переподготовка и повышение квалификации, молодежная политика и оздоровление детей	14 223,0	14 223,0	-	67 721,4	67 721,4	-	53 498,4	53 498,4	-
Прочие расходы (молодежная политика, федеральная и республиканская адресные инвестиционные программы)	164 551,0	164 551,0	-	659 472,05	659 472,05	-	-	-	-

Таблица 2

**ДЕФИЦИТ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ
ПО УРОВНЯМ ОБРАЗОВАНИЯ**

Уровень образования	Бюджеты					
	Консолидированный		В том числе			
	Млн. руб.	В % от факт. финансирования	Республиканский		Муниципалитетов	
			Млн. руб.	В % от факт. финансирования	Млн. руб.	В % от факт. финансирования
Всего	63 94,5	308,9	24 03,5	308,4	39 91,0	309,1
Дошкольное образование и общее среднее образование	51 22,7	308,8	1 131,7	309,6	3 991,0	309,1
Начальное профессиональное образование	357,8	307,9	357,8	307,9	-	-
Среднее профессиональное образование	365,6	312,7	365,6	312,7	-	-
Переподготовка и повышение квалификации	53,5	376,8	53,5	376,8	-	-
Прочие расходы	494,9	300,6	494,9	300,6	-	-

¹⁶ Социально-экономическое положение Республики Северная Осетия – Алания / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Республике Северная Осетия – Алания. Владикавказ, 2007. С. 57.

¹⁷ Закон «О республиканском бюджете Республики Северная Осетия – Алания на 2006 г.» // СПС «Консультант плюс: сводное региональное законодательство».

¹⁸ Оценки автора.

Эти два подхода не альтернативны, а взаимосвязаны, так как первый представляет собой первую итерацию расчета норматива и должен быть исходной базой для следующей итерации расчета нормативов – затрат государства на выполнение обязательств по финансированию образования.

Второй подход получил в настоящее время определение подушевого финансирования, в частности, он внедрен в практику финансирования общего среднего, начального и среднего профессионального образования Москвы. Он базируется на следующих методологических основах: обеспечение прозрачности распределения бюджетных средств, привязке их объемов непосредственно к потребителю образовательной услуги по принципу «деньги следуют за учащимся».

Нормативно-подушевой способ распределения бюджетных средств имеет существенные преимущества по сравнению с прямым бюджетным финансированием, так как позволяет соизмерять полученные результаты с затратами этих ресурсов и повышает эффективность привлечения финансовых инвестиций от заказчиков кадров, что создает условия для конкуренции производителей образовательных услуг учреждений среднего профессионального образования. Увеличение количества обучающихся и реализуемых образовательных программ позволяет учреждениям среднего профессионального образования привлечь больше финансовых ресурсов (на основе принципа «деньги следуют за учеником и выбранной им образовательной программой»), а значит, соответствовать критерию конкурентоспособности.

Отличительная особенность нормативно-подушевого финансирования заключается в том, что в основе бюджетного финансирования находится не штатное расписание учреждения среднего профессионального образования, где действует принцип «чем больше штат – тем больше бюджетное финансирование», а именно образовательная программа, по которой обучается определенное количество студентов.

В соответствии с постановлением Правительства Москвы от 16 мая 2006 г. №321-ПП «Об утверждении финансовых нормативов затрат на содержание одного обучающегося, воспитанника в государственных учреждениях среднего профессионального образования системы Департамента образования города Москвы на 2007 г.» введен новый порядок финансирования через финансовые нормативы средних профессиональных образовательных учреждений, которые представлены в (табл. 3).

В расчет финансовых нормативов затрат на содержание одного обучающегося, воспитанника в государственных образовательных учреждениях среднего профессионального образования системы Департамента образования города Москвы на 2007 г. включены расходы на реализацию государственных образовательных стандартов основного общего и среднего (полного) общего образования, начального профессионального образования и среднего (базового и повышенного уровня) профессионального образования по текущим расходам на оплату труда и начислениям на заработную плату, компенсационные выплаты на книгоиздательскую продукцию, а также частичное обеспечение материальных затрат, непосредственно связанных с образовательным процессом:

- расходы на приобретение наглядных пособий, расходных материалов, канцелярских товаров;
- хозяйственные расходы;
- услуги связи;

- транспортные расходы;
- услуги по содержанию имущества;
- приобретение мягкого инвентаря;
- обслуживание компьютерной техники и оборудования;
- охрана зданий;
- питание;
- стипендии и прочие расходы.

Таблица 3

ФИНАНСОВЫЕ НОРМАТИВЫ ЗАТРАТ НА СОДЕРЖАНИЕ ОДНОГО ОБУЧАЮЩЕГОСЯ¹⁹

Руб. в год

Государственные образовательные учреждения среднего профессионального образования	Сумма
1. Политехнические колледжи	61 643,09
2. Колледжи торговли и сферы услуг	58 252,46
3. Строительные колледжи	64 457,27
4. Колледжи малого предпринимательства	60 378,19
5. Колледжи сферы жилищно-коммунального хозяйства	55 364,11

В расчет финансовых нормативов не включены расходы, связанные с приобретением оборудования, проведением текущего и капитального ремонтов, оплатой коммунальных услуг, проведением общезначимых и оздоровительных мероприятий.

Главный, принципиальный вывод состоит в том, что переход на нормативное финансирование образования в расчете на одного учащегося должен не только решить проблему бюджетного финансирования, но и повысить эффективность организации сети образовательных учреждений, потребителей услуг.

Помимо метода нормативно-подушевого финансирования, к разработке нормативных показателей бюджетного финансирования образования могут использоваться и другие подходы.

Первый подход. Алгоритм расчетов здесь построен на независимых оценках размеров нормативов и увязку их с минимальными стандартами, которые сгруппированы в трех блоках:

- блок 1 – минимальный государственный образовательный стандарт;
- блок 2 – минимальные социальные нормы;
- блок 3 – минимальные экономические нормы и нормативы.

Блок 1 отражает требования государственного образовательного стандарта.

К числу количественных параметров, рассматриваемых в этом блоке, относятся:

- индекс человеческого развития, принятый ЮНЕСКО;
- охват населения основным, полным и профессиональным образованием, характеризуемый через статистические показатели процента охвата детей основным общим и средним полным образованием;
- число учащихся и студентов, приходящееся на 10 тыс. населения.

В этом блоке предлагается также учитывать качественные аспекты функционирования учреждений образования различного вида и типа через показатели, характеризующие содержание образовательного процесса в нормах учебного времени по предметам и дисциплинам, видам учебных занятий, а также через показатели наполнения классов и учебных групп по формам занятий.

¹⁹ Источник: постановление Правительства Москвы от 16 мая 2006 г. №321-ПП «Об утверждении финансовых нормативов затрат на содержание одного обучающегося, воспитанника в государственных образовательных учреждениях среднего профессионального образования системы Департамента образования города Москвы на 2007 г.».

Блок 2 включает показатели, отражающие уровень и качество жизни населения в определенных социально-экономических условиях: размер минимальной заработной платы, прожиточный минимум, стоимость потребительской корзины.

С целью обеспечения необходимых затрат на воспроизводство кадровой составляющей системы образования нормы оплаты труда работников образования и размеры стипендий должны строиться с учетом названных социальных стандартов.

Пороговый показатель минимальной оплаты труда – стоимость минимальной потребительской корзины, обеспечивающей поддержание жизнедеятельности работника. Поэтому размер оплаты труда работников самой низшей квалификации не должен быть ниже стоимости физиологического прожиточного минимума.

Блок 3 связан с разработкой минимальных нормативов материально-технического обеспечения системы образования. В этом блоке можно выделить три группы нормативов. Первая строится на основе предельно допустимых санитарных норм: обеспеченности учебными и жилищно-бытовыми площадями, наполняемости классов и аудиторий по видам занятий, нагрузки на одного учителя и преподавателя.

Вторая группа нормативов связана с техническим обеспечением учебного процесса. Особенность этого норматива состоит в том, что его минимальная величина должна удовлетворять требованиям, необходимым для реализации минимального образовательного стандарта. Третья группа нормативов направлена на обеспечение жизнедеятельности учебного заведения (коммунальные услуги, текущий ремонт зданий и сооружений).

Нормативные показатели трех вышеназванных блоков позволяют определить минимальный финансовый норматив, который отражает минимальные затраты, необходимые учебному заведению для обеспечения его текущих потребностей: заработной платы, стипендий, учебных и хозяйственных расходов и т.д. на одного обучающегося дифференцированно по уровню образования.

Разработка системы финансовых нормативов должна осуществляться в несколько этапов:

- разработка пороговых финансовых нормативов, отражающих минимальные общественно необходимые затраты на реализацию услуг образования, гарантированных государством;
- разработка финансовых нормативов, ориентированных на благоприятные условия развития экономики.

Такое обоснование нормативов бюджетного финансирования позволило бы обеспечить бюджетно-финансовую стабильность образовательного учреждения как при кризисном состоянии экономики (через пороговые минимальные значения нормативных показателей), так и на этапе экономического роста.

Второй подход основан на том, что построение нормативной базы бюджетного финансирования учебных заведений должно осуществляться в соответствии со следующими основными методологическими принципами:

- исходной базой построения нормативов должны быть учебные планы, составленные с учетом норм затрат труда учителей и преподавателей;
- нормативная база должна включать все элементы, отражающие финансовые затраты учебного заведения, необходимые для его нормального функционирования.

Под нормированием учебного плана понимается определение двух его важнейших характеристик:

- во-первых, трудоемкости в часах учебной нагрузки учителей и преподавателей в расчете на одного обучающегося в зависимости от количества класс-комплектов, академических групп;
- во-вторых, требуемого уровня квалификации учителей и преподавателей, оцениваемого соотношением долей трудоемкости, приходящихся на преподавателей различной квалификации (в основном это характерно для профессиональных учебных заведений).

Результат деления суммарной нормативной трудоемкости учебного процесса на норму среднегодовой учебной нагрузки одного учителя либо преподавателя представляет собой необходимую численность преподавательского состава. При этом численность обучающихся, приходящихся на одного учителя или преподавателя, нормировать не следует, этот показатель используется в качестве информационного. Особенно это положение важно для малокомплектных школ и классов. Например, в Республике Северная Осетия – Алания 123 школы (57,5% от общего их количества) расположены в сельской местности, при этом 14,4% от общего числа школ имеют численность обучающихся менее 100 чел., в результате наполняемость классов составляет от одного-двух до 16 чел. Здесь особо следует отметить, что например, использование в данной конкретной ситуации подушевого норматива финансирования может просто привести к закрытию подобных малокомплектных школ из-за общего недофинансирования, так как их функционирование не может быть обеспечено за счет финансовых средств, выделяемых на двух-трех учеников. В то же время закрытие школ в сельской местности приведет к обострению и без того непростой ситуации в плане доступа к социально-культурным услугам, так как подчас именно сельские школы остались единственным источником их предоставления.

При рассмотрении второго методологического принципа возникают сложные вопросы определения величины стоимостного наполнения элементов норматива, и тут возможны различные подходы.

Вполне уместен и экономически обоснован подход, учитывающий процессы ценообразования при предоставлении образовательных услуг учреждениями негосударственного сектора либо физическими лицами (репетиторами). Цены в данном случае формируются во многом в режиме свободного движения спроса и предложения на образовательные услуги и отражают величину затрат на производство соответствующих образовательных услуг плюс прибыль. При достаточно развитом рынке образовательных услуг (определенном множестве производителей и наличии конкуренции, развитом спросе и других признаках рынка) цена на образовательную услугу имеет равновесный характер и может служить ориентиром для расчета нормативов бюджетного финансирования. Так, например, для определения норматива стоимости образовательной программы ориентиром может служить цена, взимаемая за эту программу репетитором. Сам доход репетитора в этом случае свидетельствует о величине цены его труда (обоснованном размере заработной платы, которую ему должно выплачивать общество).

Решая проблему стоимостного наполнения элементов норматива бюджетного финансирования образования, следует исходить из ряда основополагающих моментов.

- Во-первых, оно должно быть достаточным для обеспечения текущих затрат на образовательный процесс. Это, казалось бы, бесспорное положение на практике постоянно нарушается, поскольку фактический объем финансирования

ния в два-три раза меньше реально необходимого (что видно из приведенных выше расчетов объемов бюджетных средств, необходимых для нормального функционирования системы образования в республике), а дефицит восполняется частично за счет внебюджетных средств.

- Во-вторых, финансовое наполнение норматива должно обеспечивать инновационное развитие образования. Но это также не имеет места вследствие вышеуказанных обстоятельств.
- В-третьих, норматив должен быть стабильным в течение достаточно длительного периода, так как, помимо прочего, он является инструментом поддержания устойчивости системы образования. Это условие также не выдерживается из-за отсутствия самих нормативов.

Первое и второе обстоятельства придают нормативу характер целевой ориентации на достижение необходимого уровня финансового наполнения, что должно подкрепляться третьим обстоятельством.

Говоря об обосновании размеров финансовой величины норматива бюджетных текущих расходов на одного обучаемого, будем исходить из структуры норматива в виде четырех основных элементов:

- расходы на заработную плату;
- расходы на стипендии;
- расходы на коммунальные нужды;
- расходы на приборы и оборудование (малоценное).

Расходы на первый и второй элементы норматива могут быть определены на основе единых государственных стандартов, регламентирующих размеры заработной платы в бюджетной сфере в качестве минимально допустимых, но также стоимость труда учителей и преподавателей может быть соотнесена со средней заработной платой педагогических работников в развитых зарубежных странах, поскольку опыт всех развитых стран свидетельствует, что учитель и преподаватель в силу интеллектуального содержания труда высокой сложности имеет заработную плату, уровень которой значительно превышает уровень заработной платы большинства работников иного профиля. При определении размеров оплаты труда учителей и преподавателей за рубежом исходят также из условий нарастающей конкуренции со стороны частного сектора образования, который ведет непрерывную охоту за наиболее талантливыми специалистами. Таким образом, норматив расходов на заработную плату должен обеспечивать баланс между размерами оплаты труда в бюджетной системе образования и его коммерческом, негосударственном, секторе либо рыночном секторе экономики, а в дальнейшем – стремиться и к уровню оплаты труда в системе образования за рубежом. Это необходимо для создания равных условий конкуренции по уровню оплаты труда бюджетной системы образования не только с негосударственными учебными заведениями и рыночным сектором экономики внутри страны, но и с зарубежными учебными заведениями.

Еще сложнее обстоит дело с третьим элементом. Дело в том, что стоимость коммунальных услуг (оплата содержания помещений, энергии, отопления, водоснабжения и др.), складывается сейчас под воздействием рынка, причем дифференцировано по регионам. В связи с этим размеры затрат по данному элементу неустойчивы, поэтому необходимо учитывать специфику регионального расположения учебных заведений. Разные географические и климатические условия, в которых находятся учебные заведения, по-разному влияют на «цену» оказания образовательной услуги, т.е. на стоимостные параметры норматива. Размеры стоимо-

сти коммунальных услуг зависят также от размеров площадей, которыми располагают учебные заведения, от функционирующего оборудования, т.е. элементов материально-технической базы, присущих учебным заведениям определенного профиля. Поэтому рассматриваемые нормативы следует в определенной мере (но не чрезмерно) дифференцировать по отдельным группам более или менее однородных учебных заведений, особенно в региональном разрезе, поскольку условия ценообразования в регионах во многом различны.

Те же принципы ценообразования, исходя из сложившейся рыночной стоимости, должны действовать при определении затрат учебных заведений по четвертому элементу – приобретению малоценных приборов и оборудования.

Таким образом, в нормативе бюджетного финансирования должны быть учтены:

- структура кадрового потенциала учебных заведений разного профиля и уровня;
- уровень и продолжительность обучения (трудоемкость образовательной программы);
- рыночные цены по каждому составляющему норматив элементу;
- профиль учебного заведения;
- региональные факторы.

Безусловно, разработка нормативов – очень сложная задача. Для ее решения необходимо построение динамичной модели, позволяющей увязать нормативы бюджетного финансирования, которые являются величиной достаточно подвижной и изменяющейся в зависимости от факторов рыночного ценообразования, с более устойчивыми и консервативными макроэкономическими показателями, выраженными через обязательства государства по предоставлению образовательных услуг, которые как раз в настоящее время отсутствуют.

Что касается определения нормативов материально-технической базы учебных заведений – объемов финансовых средств, необходимых для развития учреждений образования, оснащения их дорогостоящим оборудованием, средствами телекоммуникации, для проведения капитального ремонта и строительства, то для этого прежде необходимо наличие следующих нормативов, дифференцированных по типам учебных заведений:

- размер общей площади учебного назначения на одного учащегося;
- удельный вес стоимости пассивной части основных фондов (зданий, сооружений) в общей стоимости основных фондов учебных заведений;
- удельный вес стоимости активной части основных фондов (дорогостоящее оборудование, приборы, технические средства обучения) в общей стоимости основных фондов учебных заведений и.д.;

Подобные нормативы имеют важное значение для формирования и обоснования прогрессивной структуры затрат на материально-техническую базу.

При разработке нормативов развития учреждений образования следует учитывать также ряд натуральных показателей, например номенклатуру оборудования, приборов, технических средств обучения, телекоммуникационных средств, необходимых для проведения учебного процесса по конкретной дисциплине, и технологические нормы их использования в зависимости от видов дисциплин и учебных занятий. Для обоснования номенклатуры приборов, оборудования, технических средств обучения необходим их типовой перечень по каждой конкретной дисциплине.

При этом расходы на материально-техническую базу учебных заведений не могут быть включены в текущий, или сквозной, норматив бюджетного финансирования, поскольку являются индивидуальными для каждого учебного заведения, зависят от его профиля. Например, номенклатура основных фондов учебных заведений гражданской авиации значительно отличается от материально-технической базы педагогических учебных заведений и т.д. В таком случае нормативы материально-технической базы учебных заведений должны рассматриваться дополнительно к тем объемам финансовых ресурсов, которые выделяются (должны выделяться) по нормативам бюджетного финансирования.

При их определении следует учитывать рыночные цены на строительство, оборудование и др. Подчеркнем, что ресурсы, выделяемые на развитие образования, должны иметь целевое назначение как в бюджетах всех уровней, так и в бюджетах самих учебных заведений и быть дополнительными по отношению к расходам на текущее их содержание, поскольку в противном случае они приведут к соответствующему уменьшению объемов текущего финансирования учебных заведений.

Исходя из имеющихся возможностей бюджета, органы финансирования образования постоянно тормозят принятие нормативов с необходимым финансовым наполнением. Однако нужно четко осознать, что такой норматив – это целевая задача, тот уровень финансирования, последовательное приближение к которому позволит преодолеть остаточный подход к развитию образования и обеспечит проведение эффективной социальной политики. Если нормативное государственное финансирование меньше необходимого минимума, существует опасность разрушения системы образования, поскольку возможности привлечения внебюджетных источников финансирования в обозримой перспективе в РФ имеют ограниченный характер.

Таким образом, норматив бюджетного финансирования образования, отражающий общественно необходимые затраты на функционирование системы должен стать основным законодательно утвержденным финансовым выражением государственного минимального социального стандарта в области образования.

Определение объемов финансирования образования на основе нормативной базы следует начинать непосредственно на уровне учебных заведений, агрегируя далее полученные величины в разрезе типов однородных учебных заведений с учетом их подчиненности – сначала в рамках муниципальных образований, далее субъектов РФ и на федеральном уровне. Такая технология даст возможность:

- оценивать потребности в финансовых средствах образовательных учреждений с учетом их разнородности (по расположению, подчиненности, значимости и т.д.);
- производить на каждом уровне управления образованием (муниципалитет, субъект РФ, федерация) предварительную сопоставительную оценку требуемых и реально имеющихся финансовых ресурсов;
- придать объективность и обоснованность принятию управленческих решений по финансированию образования, отдельных его секторов;
- сделать обоснованными запросы органов управления образованием различного уровня о выделении дополнительных финансовых средств, а следовательно, и определение размеров трансфертов;
- сделать прозрачной всю систему расчета потребности в ресурсах и выделяемых объемов финансирования;

- определять дальнейшие пути совершенствования межбюджетных отношений в целях обеспечения деятельности образования.

Еще раз следует отметить, что даже в случае реальной нехватки средств на финансирование образования в соответствии с нормативами, определенные на их основе финансовые потребности являются объективным критерием оценки степени реализации государством законодательно установленных социальных обязательств в образовании.

Сформулированные в статье методологические принципы и подходы к расчетам региональных нормативов бюджетного финансирования с учетом определенной адаптации и корректировки к конкретным условиям функционирования таких сфер экономической деятельности, как здравоохранение, культура, социальное обеспечение могут быть положены в основу расчетов объемов их финансового обеспечения.

Литература

1. Аронов А.В. Социальные обязательства государства и механизм их ресурсного обеспечения налоговой системой. – М.: Изд-во РАГС, 2003. – 123 с.
2. Бескровная В.А. Бюджетное регулирование субфедеральных финансовых потоков. – СПб.: Норма, 2002. – 168 с.
3. Бюджетный кодекс РФ.
4. Хорев Л.В. Методологические основы регулирования сферы социальных услуг: Автореф. дисс. д.э.н. СПб, 2006. – 327 с.

Марзаев Алан Викторович

РЕЦЕНЗИЯ

В статье затронуты актуальные вопросы формирования финансовых бюджетных потоков в социальную сферу регионов. Существующие недостатки в финансировании социально-значимых услуг определяются, во-первых, тем обстоятельством, что многие субъекты Российской Федерации являются дотационными и формируют бюджеты за счет трансфертов из центра, во-вторых, методики, используемые при расчете объемов бюджетных средств, выделяемых на социальную сферу, имеют несовершенный характер, так как не учитывают реальную потребность различного уровня и типа учреждений социальной сферы в финансовых ресурсах. Поэтому происходит постоянное недофинансирование этих сфер экономической деятельности, хотя реализация социально-значимых услуг гарантирована государством и региональными органами власти в соответствующих законодательных актах. Эти положения подкрепляются конкретными расчетами автора, в основу которых в качестве примера, иллюстрирующего финансовое обеспечение одной из составляющих социальной сферы, в частности образования, положены фактические данные о размерах финансирования этой сферы экономической деятельности в Республике Северная Осетия – Алания. Расчеты позволили сделать вывод, что существуют значительные расхождения между фактическими и необходимыми объемами финансирования.

В статье проводится анализ различных подходов к разработке принципов и методов расчетов бюджетных нормативов, как на государственном, так и на региональном уровнях. Следует отметить авторский подход к обоснованию методологии расчета нормативов бюджетного финансирования на примере образования с конкретизацией по его уровням.

Статья написана на хорошем теоретическом уровне, с использованием новейших статистических эмпирических данных. В целом избранная автором логика изложения проблемы, последовательность постановки и решения вопросов позволяет глубоко и качественно раскрыть тему, сформулировать на этой основе выводы и разработать практические предложения. Данная статья отвечает требованиям к издаваемым материалам и может быть рекомендована к публикации.

Ишина И.В. д.э.н., зав. кафедрой «Финансы и кредит» Всероссийской государственной налоговой академии Минфина РФ

10.7. METHODOLOGICAL BASIS OF DEVELOPMENT OF REGIONAL STANDARDS BUDGET FINANCING OF SERVICES IN SOCIAL SPHERE

A.V. Marzaev, the Post-graduate Student of Chair
«Finance and Credit»

*All-Russia State Tax Academy of the Ministry of Finance
of the Russian Federation*

In this article there were considered economical essential and content of budget standards of social sphere financing. Also there was proved necessity of their development for providing authenticity of budget size settlements, which are necessary for financing social sphere and sizes of interbudget transfers, which are measuring for this purposes in different levels of budget. There were developing the main methodological principals of standards formation.

Literature

1. A.V. Aronov. State's social guaranties and mechanism of its resource provision by tax system. M.: Publishing office RATS, 2003-123 p.
2. V.A. Beskrovnaya. Budget regulation of sub federal financial flows. SPB.: – Norma, 2002 – 168p.
3. Budget code of RF.
4. L.V. Horev. «Methodological basis of social service sphere regulation» synopsis on dissertation written by doctor of economic science Saint-Petersburg, 2006 – 327 p.