

Ссылка для цитирования этой статьи:

Попова М.А. Правовые аспекты финансирования учреждений высшего образования на основе государственных муниципальных заданий // Human Progress. 2023. Том 9, Вып. 3. С. 11. URL: http://progress-human.com/images/2023/Tom9_3/Popova.pdf. DOI 10.34709/IM.193.11. EDN CHCPDF.

УДК 338.2

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ УЧРЕЖДЕНИЙ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ НА ОСНОВЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАДАНИЙ



Попова Марина Александровна

Начальник ФЭУ

Северный (Арктический) федеральный университет им. М.В. Ломоносова

m.al.popova@narfu.ru

17, ул. Набережная Северной Двины,
г. Архангельск, Россия, 163000

8 (962) 659-61-55

Аннотация. Статья посвящена правовым аспектам финансирования вузов на основе государственных муниципальных заданий. В качестве информационной основы использованы труды российских и зарубежных ученых, нормативно-правовые акты на государственном и муниципальном уровнях. В процессе исследования были использованы методы анализа литературных источников и законодательных актов, систематизации, сравнения и сопоставления. В результате анализа сделан вывод, что финансирование вузов на основе муниципальных заданий представляет собой частную проблему нормативно-подушевого финансирования. В статье автор систематизировал актуальные нормативно-правовые акты, регламентирующие финансирование вузов на основе муниципальных заданий. Путем анализа динамики изменения законодательства доказано, что нормативно-подушевое финансирование является динамично развивающейся частью экономики, так как содержание приказов Минфина РФ, регулирующих порядок подсчета количества студентов, ежегодно меняется. Кроме того, указано, что для федеральных госучреждений в муниципальном задании могут быть указаны процентные отклонения от выполненного объема, что подтверждается анализом муниципальных заданий двух вузов: в Санкт-Петербурге отклонение не может превышать тридцать процентов, в Москве – десять. Статья может представлять интерес для специалистов учреждений высшего образования, занимающихся вопросами финансирования.

Ключевые слова: высшие учебные заведения; муниципальное задание; нормативно-подушевое финансирование; субсидии; процентное отклонение; расходы.

JEL коды: I22; H52.

Введение

На сегодняшний день нормативное финансирование понимается в качестве одного из главных финансовых механизмов, позволяющих модернизировать образовательную систему [1]. Следует говорить о том, что, перейдя на нормативно-подушевое финансирование (далее – НПФ), государственный аппарат ставил перед собой следующую цель – сделать финансирование посредством бюджетных средств более эффективным [2; 3]. Кроме того, государство ставило перед собой следующие побочные цели: повысить качество бюджетных услуг образовательной направленности; не допустить снижение финансовой поддержки отдельно взятых образовательных учреждений (в рамках перехода на НПФ). Исключение представляет ситуация, в рамках которой высшее учебное заведение снижает объем оказываемых услуг.

Анализ научной литературы позволил определить, что нормативно-подушевое финансирование применяется в ряде стран, помимо нашей: в Сербии [4], Таджикистане [5], других странах бывшего СССР [6], странах с переходной экономикой [7]. В научной литературе оцениваются результаты внедрения нормативно-подушевого финансирования в образовательных организациях [8]. При этом правовые аспекты финансирования учреждений высшего образования на основе государственных муниципальных заданий исследованы недостаточно.

Н.Р. Куркина [9] указывает, что НПФ подразумевает под собой финансирование не отдельно взятого учреждения, а услуги, которая предоставляется государством. Кроме того, размер указанного финансирования зависит от количества студентов в отдельно взятом вузе, о чем речь пойдет далее.

Следует говорить о том, что НПФ включает в себя как муниципальные заказы, так и государственные (муниципальные) задания. В рамках настоящего исследования интерес представляют последние. Целью настоящего исследования является обозначение правовых аспектов финансирования вузов на основе государственных муниципальных заданий.

1. Государственное (муниципальное) задание

Указанные процессы, согласно мнению ряда исследователей, среди которых необходимо отметить А.Ю. Бацеву и Ю.М. Евсенкину [10], связаны с принятием Федерального закона от 8 мая 2010 года № 83¹. Цель указанного закона – реформировать

¹ Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ. [Электронный ресурс] // Доступ: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_100193/ (дата обращения: 09.01.2023).

государственные и муниципальные учреждения, что стало возможным благодаря изменениям, имеющим место в сфере обеспечения их финансами, которое коснулось, в первую очередь, средних и высших учебных заведений.

Полагаем необходимым акцентировать внимание на том, что впервые термин «муниципальное задание» появляется в тексте Федерального закона от 26 апреля 2007 года № 63², но его толкование имеет место лишь в Бюджетном кодексе Российской Федерации.

Согласно статье 69.2 БК РФ, муниципальное задание представляет собой документ, посредством которого устанавливаются требования к составу, качественным и содержательным характеристикам, условиям, порядку выполнения и ожидаемым результатам будущих услуг и работ, полученных организацией от государства³.

С целью выполнить государственное задание вуз получает субсидии из бюджета. Следует акцентировать внимание на том, что указанный вид субсидирования существенно отличается от сметного финансирования. Причина этого заключается в том, что субсидия складывается исходя из требований, предъявляемых к отдельно взятой услуге, в то время как смета – из фактических затрат.

Следует отметить, что руководство вуза не может отказаться выполнять муниципальное задание. Обеспечение финансами, необходимыми для выполнения муниципального задания, реализуется в рамках бюджетных ассигнований, которые предусмотрены в федеральном бюджете на указанные цели. Если уменьшается размер государственного задания, то, следовательно, уменьшается и объем предоставляемых субсидий.

В рамках начального этапа внедрения НПФ выполнение муниципальных заданий было финансово обеспечено с учетом тех расходов, что имели отношение к содержанию движимого и недвижимого имущества высшего учебного заведения. Последние были закреплены за вузом за счет тех финансовых средств, которые были выделены учредителем с целью приобрести указанное имущество, а также выплатить за него налоги. Следует говорить о том, что 2010 год стал началом этапа внедрения нормативного финансирования.

2. Нормативно-подушевое финансирование

Начиная с 01.01.2016, порядок, включающий в себя формирование и обеспечение финансами реализации муниципального задания, начинает меняться.

² Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ. [Электронный ресурс] // Доступ: <https://base.garant.ru/12153172/> (дата обращения: 09.01.2023).

³ БК РФ Статья 69.2. Государственное (муниципальное) задание. [Электронный ресурс] // Доступ: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/98fb008eca1e2f13f66ab5ec498e60445050880d/ (дата обращения: 09.01.2023).

Так, с этого момента порядок, в рамках которого устанавливается объем и условия получения субсидии, следует определять на основании Постановления Правительства РФ от 26 июня 2015 года № 640⁴. Согласно тексту Постановления, объем обеспечения финансами, необходимыми для реализации муниципального задания, следует рассчитывать на основании следующих детерминант: нормативные затраты, имеющие отношение к оказанию услуг государством, выполнению непосредственно работ, налогообложению (в последнем случае объектом является имущество, принадлежащее вузу).

Согласно Приказу Министерства Просвещения РФ от 22 сентября 2021 года № 662⁵, объем предоставляемых финансов находится в зависимости от: базового норматива затрат, включающих в себя оплату трудовой деятельности лиц, задействованных в ходе реализации муниципального задания; затраты, с помощью которых было приобретено движимое имущество, а также материальные запасы; коммунальные услуги и так далее. Если же реализация муниципального задания не требует привлечения дополнительных сил и не включает в себя ранее названные затраты, то расчет происходит посредством экспертного метода.

В своем Указе от 7 мая 2012 года № 599 глава государства указывал на то, что необходимо перейти к использованию единых затрат нормативного характера, посредством которых будут оказываться государственные услуги⁶. Кроме того, там же указано, что к лету 2013 года было необходимо перейти к НПФ образовательных программ в вузах, повысить нормативы финансирования вузов, сделать упор на обучение инженеров и медицинских специалистов. Также президент отметил тот факт, что нормативы рассчитываются на основании особенностей реализации образовательных программ.

На основании Приказа Министерства науки и высшего образования РФ от 28 октября 2021 года № 989 следует сделать вывод о том⁷, что объем оказания государственных услуг на сегодняшний день определяется количественным составом отдельно взятого вуза, о чем была речь ранее. Таким образом, количественный состав студентов, а также методология, посредством которой происходит их подсчет – это те факторы, на основании которых определяется размер субсидии, которую вуз получает в качестве финансового обеспечения реализации муниципального задания. Основой НПФ является учет нормативных затрат,

⁴ Постановление Правительства РФ от 26 июня 2015 г. № 640. [Электронный ресурс] // Доступ: <https://base.garant.ru/71112362/> (дата обращения: 09.01.2023).

⁵ Приказ Министерства Просвещения РФ от 22 сентября 2021 года № 662. [Электронный ресурс] // Доступ: <https://docs.cntd.ru/document/726868791> (дата обращения: 09.01.2023).

⁶ Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 599. [Электронный ресурс] // Доступ: <https://base.garant.ru/70170946/> (дата обращения: 09.01.2023).

⁷ Приказ Министерства науки и высшего образования РФ от 28 октября 2021 года № 989. [Электронный ресурс] // Доступ: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202112160068> (дата обращения: 09.01.2023).

являющихся едиными для всех высших учебных заведений и дифференцирующихся в зависимости от специальностей и направлений подготовки.

Полагаем необходимым отметить тот факт, что ежегодно тексты Приказов Минфина РФ меняются. Так, согласно утратившему на данный момент силу Приказу от 9 ноября 2020 года № 1392⁸, расчет необходимо производить на основании количества бакалавров, магистрантов, аспирантов и так далее. В актуальном же Приказе указано, что расчет производится на основании количества студентов, чьи образовательные программы составляют более двух лет.

Следует также акцентировать внимание на допустимом отклонении от выполненного объема муниципального задания. Так, в шестом абзаце пункта 3 Положения № 640 указано, что для федеральных госучреждений в муниципальном задании могут быть указаны процентные отклонения от выполненного объема, который был ранее установлен. Указанная ситуация также справедлива для местного и регионального уровней. В качестве примера можно привести Постановление Правительства Республики Бурятия от 9 марта 2016 года № 82, в пункте 2.4 которого указано, что отклонение от выполненного объема не должно превышать пять процентов⁹. Указанный факт находит подтверждение при анализе муниципальных заданий вузов других регионов. Так, например, для «Российского Государственного Университета сценических искусств», расположенного в Санкт-Петербурге, допустимо отклонение в тридцать процентов¹⁰. Но при этом для «НИИ Высшая Школа Экономики», расположенного в городе Москве, допустимо отклонение в десять процентов¹¹.

Заключение

На основании вышеизложенного приходим к следующим выводам:

- финансирование учреждений высшего образования на основе государственных муниципальных заданий представляет собой частную проблему НПФ;
- муниципальное задание – документ, посредством которого устанавливаются требования к составу, качественным и содержательным характеристикам, условиям, порядку

⁸ Приказ Министерства Науки и высшего образования РФ от 9 ноября 2020 года № 1392. [Электронный ресурс] // Доступ: <https://docs.cntd.ru/document/573053310> (дата обращения: 09.01.2023).

⁹ Постановление Правительства Республики Бурятия от 9 марта 2016 года № 82. [Электронный ресурс] // Доступ: <https://docs.cntd.ru/document/432984218> (дата обращения: 09.01.2023).

¹⁰ Государственное задание № 054-00215-22-00. [Электронный ресурс] // Доступ: <http://www.rgisi.ru/assets/files/314> (дата обращения: 09.01.2023).

¹¹ Государственное задание № 075-00672-22 ПР. [Электронный ресурс] // Доступ: <https://www.hse.ru/data/xf/649/758/1764/%D0%9D%D0%98%D0%A3%20%D0%92%D0%A8%D0%AD.pdf> (дата обращения: 09.01.2023).

выполнения и ожидаемым результатам будущих услуг и работ, полученных организацией (в данном случае – вузом) от государства;

- актуальные нормативно-правовые акты, регламентирующие финансирование вузов на основе муниципальных заданий: положения БК РФ, ПП РФ от 26.06.2015 № 640, Приказ Минпросвещения РФ от 22.09.2021 № 662, Приказ Минобрнауки РФ 28.10.2021 № 989, региональные Постановления Правительств;

- НПФ – динамично развивающаяся часть экономики, так как содержание приказов Минфина РФ, регулирующих порядок подсчета количества студентов, ежегодно меняется: в Приказе 2021 года указано, что необходимо производить расчет, учитывая студентов, чьи образовательные программы составляют более двух лет. При этом в 2020 году Приказ содержал сведения, согласно которым необходимо было учитывать количество бакалавров, магистрантов и аспирантов;

- в шестом абзаце пункта 3 Положения № 640 указано, что для федеральных госучреждений в муниципальном задании могут быть указаны процентные отклонения от выполненного объема. Например, в Бурятии отклонение не может превышать пять процентов, в Санкт-Петербурге – тридцать, в Москве – десять.

Литература

1. Стребков, С.Г. Вектор развития нормативно-подушевого финансирования высшего профессионального образования в России // Вестник НГИЭИ. 2020. № 9 (112). С. 54-72.
2. Rosina, N.M.; Zuev, V.M. Per capita financing of higher education: Concepts and realities // Finance: Theory and Practice. 2015. № 3. С.: 122-135.
3. Драгуленко В.В., Золкин А.Л., Подолько П.М., Поскрязков И.А. Совершенствование направлений развития высшего образования. Краснодар, 2022. 161 с.
4. Lazarus, S.; Johnstone, C.; Lazetic, P. Per capita financing for inclusive education in the Republic of Serbia // Association of education finance and policy annual conference. 2012. С. 15-17.
5. Dohmen, D. Per-capita financing in basic education in Tajikistan. FiBS-Forum, 2005.
6. Janashia, S. The introduction of per-capita education financing in former USSR countries: дис. – Teachers College, Columbia University, 2016.
7. Alonso, J.D.; Sánchez, A. (ed.). Reforming education finance in transition countries: six case studies in per capita financing systems. The World Bank, 2011.
8. Sodnomova, S.K. Evaluation of the Introduction of Normative per Capita Financing in Educational Institutions // World of Economics and Management. 2018. Том 2018. № 4. С.: 101-111.

9. Куркина, Н.Р.; Стародубцева, Л.В. Экономические основы управления образованием. Москва: Издательство Юрайт. 2023. 184 с.
10. Бацева. А.Ю.; Евсенкина, Ю.М. Особенности финансирования федеральных государственных образовательных учреждений высшего образования / Современные технологии в науке и образовании. Сборник трудов II Международной научно-технической и научно-методической конференции: в 8 т. Том 7. Рязанский государственный радиотехнический университет. 2017. С.: 166-170.

LEGAL ASPECTS OF HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS FINANCING ON THE STATE MUNICIPAL ASSIGNMENTS BASIS

Marina Popova

Head of the Financial and Economic Management Department in Northern (Arctic) Federal
University named after M.V. Lomonosov
Arkhangelsk, Russia

Abstract. The article is devoted to the legal aspects of financing universities on the basis of state municipal assignments. The Russian and foreign scientists' papers, legal acts at the state and municipal levels were used as an information basis. Methods of literary sources and legislative acts analysis, systematization, comparison and comparison were used in the research process. As a result of the analysis, it was concluded that the universities financing on the basis of municipal assignments is a particular problem of normative per capita financing. the author systematized in the article the current legal acts regulating the universities financing on the basis of municipal assignments. By analyzing the dynamics of changes in legislation, it is proved that per capita financing is a dynamically developing part of the economy, since the content of the Ministry of Finance of the Russian Federation orders that regulate the procedure for counting the number of students changes every year. In addition, it is indicated that for federal state institutions in the municipal assignments, percentage deviations from the volume completed can be indicated, which is confirmed by the municipal assignments analysis of two universities: in St. Petersburg the deviation cannot exceed thirty percent, in Moscow - ten. The article may be of interest to specialists of higher education institutions dealing with financing issues.

Keywords: higher education institutions; municipal assignments; normative-per capita financing; subsidies; percentage deviation; expenses.

JEL codes: I22; H52.

References

1. Strebkov, S.G. (2020) Development vector of normative-per capita financing of higher professional education in Russia // Vestnik NGIEI. No. 9 (112). P.: 54-72.
2. Rosina, N.M.; Zuev, V.M. (2015) Per capita financing of higher education: Concepts and realities // Finance: Theory and Practice. No. 3. P.: 122-135.
3. Dragulenko V.V., Zolkin A.L., Podolko P.M., Poskryakov I.A. (2022) Improving the directions of development of higher education. Krasnodar. 161 p.
4. Lazarus, S.; Johnstone, C.; Lazetic, P. (2012) Per capita financing for inclusive education in the Republic of Serbia // Association of education finance and policy annual conference. P.: 15-17.
5. Dohmen, D. (2005) Per-capita financing in basic education in Tajikistan. FiBS-Forum.
6. Janashia, S. (2016) The introduction of per-capita education financing in former USSR countries: Thesis – Teachers College, Columbia University.
7. Alonso, J.D.; Sanchez, A. (ed.) (2011) Reforming education finance in transition countries: six case studies in per capita financing systems. The World Bank.
8. Sodnomova, S.K. (2018) Evaluation of the Introduction of Normative per Capita Financing in Educational Institutions // World of Economics and Management. Vol. 2018. No. 4. P.: 101-111.
9. Kurkina, N.R.; Starodubtseva, L.V. (2023) Economic bases of education management. Moscow: Yurayt Publishing House. 184 p.
10. Batseva. A.Yu.; Evsenkina, Yu.M. (2017) Features of financing federal state educational institutions of higher education / In: Modern technologies in science and education. Proceedings of the II International Scientific-Technical and Scientific-Methodological Conference. Vol. 7. Ryazan State Radio Engineering University. P.: 166-170.

Contact

Marina Popova

Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov

17, Embankment of the Northern Dvina str., 163000, Arkhangelsk, Russia

m.al.popova@narfu.ru