

Государственное задание: НОВЫЕ ПОДХОДЫ В финансировании учреждений профессионального образования

С ноября 2009 года в Федеральном институте развития образования (ФИРО) с участием ответственных работников Минобрнауки России, Рособразования, других федеральных органов исполнительной власти, органов власти субъектов Федерации и руководителей образовательных учреждений, представителей экспертного сообщества проходит цикл рабочих встреч, семинаров-совещаний, посвященных вопросам новых организационно-финансовых механизмов в образовании.

Это относительно новая форма взаимодействия органов государственной власти и экспертного сообщества. Почему относительная? В 2008 году такие встречи регулярно проводились в Министерстве образования и науки. В ходе этих встреч разрабатывались ведомственные подходы, нормативные и методические документы по вопросам создания автономных учреждений в образовании и науке и их деятельности, обсуждался отраслевой формат новой системы оплаты труда.

Такой формат работы показал свою эффективность.

Именно поэтому было принято решение расширить круг обсуждаемых вопросов, сделать проведение семина-

ров-совещаний регулярным и плановым рабочим мероприятием на базе ФИРО.

В декабре состоялась встреча по актуальным вопросам государственно-частного партнерства в образовании. В 2010 году предполагается рассмотреть предложения по существенному изменению ситуации с финансовым менеджментом в учреждениях профессионального образования, а также обсудить ряд интересных экспериментов, таких как, например, государственная поддержка образовательного кредита, внедрение финансовых сертификатов в дополнительном образовании.

Выбор этих проблем не случаен.

Во-первых, мы исходим из того, что работа по внедрению новых экономических механизмов начинается не с чистого листа, а имеет серьезный задел. Это уже разработанные модели, которые требуют масштабного внедрения, а также проекты, находящиеся на различных этапах реализации. Здесь важно правильно оценить промежуточные результаты, вовремя скорректировать дальнейшее движение вперед для получения наибольшего общественно-экономического эффекта.

Во-вторых, это собственно новые, перспективные разработки, которые начинаются сейчас. В первую очередь, они определяются концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года, утвержденной распоряже-



об авторе



*А. Ю. Савин,
заместитель
директора
по вопросам
экономики и
управления
образованием
Федерального
института
развития обра-
зования, канди-
дат экономи-
ческих наук*

нием Правительства Российской Федерации в ноябре 2008 года, и проектами основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации до 2012 года, утвержденных распоряжением Правительства Российской Федерации также в ноябре 2008 года. Два проекта относятся к сфере образования: «Развитие дошкольного и общего образования» и «Комплексная модернизация профессионального образования».

Важнейшей задачей проектов является развитие нормативно-подушевого финансирования на всех уровнях системы образования.

На федеральном уровне работа по внедрению нормативно-подушевого механизма ведется одновременно с переходом к финансированию образовательных учреждений на основе государственного задания.

В настоящее время Минобрнауки утверждены перечни государственных услуг в сфере образования, ведется работа над необходимыми ведомственными нормативными правовыми и методическими документами, в соответствии с которыми будут рассчитаны нормы финансирования государственных услуг, оказываемых подведомственными учреждениями.

Приоритет в методической работе по государственному заданию отдается вопросам:

- качества государственных услуг, оказываемых в рамках государственного задания;
- доступности государственного заказа для учреждений, предоставляющих качественные услуги независимо от их организационно-правовой формы;
- развития конкурсных начал в распределении государственного заказа.

Сразу хочу сказать, что мы находимся в начале этой работы. Многое предстоит сделать, в первую очередь предстоит изменить ментальность руководителей учреждений, правильно сориентировать их на то, что система финансирования кардинально меняется. Объем бюджетного финансирования будет напрямую связан с количественными показателями государственного задания и качеством оказываемых услуг.

Теперь более подробно о том, что такое государственное задание, каковы его преимущества и недостатки с точки

зрения государственного автономного или бюджетного учреждения, а также федеральных органов исполнительной власти и других главных распорядителей бюджетных средств.

Государственное задание устанавливает требования к составу, качеству, объему, условиям, порядку и результатам оказания государственных услуг (или выполнения работ) органами власти и бюджетными учреждениями.

Само понятие «государственное задание» появилось в Бюджетном кодексе в 2007 году одновременно с другим термином – «государственная услуга». В редакции 2007 года речь шла о «государственных и муниципальных услугах физическим и юридическим лицам». Однако за прошедшие два года в Кодекс вносились изменения, причем инициатором некоторых изменений выступило Министерство образования и науки Российской Федерации, так что в настоящее время принято следующее определение: Государственные услуги (работы) – услуги (работы), оказываемые (выполняемые) в соответствии с государственным заданием органами государственной власти, бюджетными учреждениями, иными юридическими лицами (Бюджетный кодекс Российской Федерации, ст. 6).

Государственное задание (ГЗ) – документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных услуг (выполнения работ).

Государственные услуги (работы), оказываемые (выполняемые) в соответствии с государственным заданием органами государственной власти, бюджетными учреждениями, иными юридическими лицами.

Упоминание о «выполнении работ» наряду с «оказанием услуг» появилось в Бюджетном кодексе и других нормативных правовых актах по предложению Минобрнауки России. Это было сделано в первую очередь для того, чтобы отразить в них специфику сферы образования и науки, а именно – выполнение научно-исследовательских работ. Соответствующее предложение вносилось в рамках работы над поправками в Постановление Правительства № 182 от 18 марта 2008 года «Об условиях и порядке формиро-

вания задания учредителя в отношении автономного учреждения...».

Принципиально, *введение государственного задания означает переход от бюджетного финансирования сети государственных учреждений к приобретению государством услуг определенного объема и качества.*

Стоит также отметить, что нормы Бюджетного кодекса распространяются на все уровни власти и местного самоуправления. Это значит, что государственные задания и государственные услуги сейчас актуальны не только для федеральных органов власти и бюджетных учреждений, но и для органов власти и учреждений субъектов Российской Федерации. А на муниципальном уровне используются понятия «муниципальное задание» и «муниципальные услуги (работы)».

В рамках настоящей статьи государственное задание рассматривается применительно к деятельности государственных учреждений двух типов: автономное или бюджетное учреждение.

Уже сейчас накоплен значительный опыт в применении инструмента государственного задания на региональном уровне.

Итак, в соответствии с нормами Бюджетного кодекса государственное задание используется при составлении проектов бюджетов для планирования бюджетных ассигнований на оказание государственными учреждениями и иными некоммерческими организациями государственных услуг (выполнения работ) и формируется на срок до 1 года в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и на срок до трех лет в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и плановый период (с возможным уточнением при составлении проекта бюджета). Формирование и финансовое обеспечение государственного задания относится к компетенции главного распорядителя бюджетных средств.

Это значит, в частности, что Рособразование как главный распорядитель средств федерального бюджета будет формировать и финансировать задание для всех подведомственных учреждений.

Другим важным документом, определяющим состав и форму государственного задания, является Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2008 года № 1065. Оно устанавливает требования к условиям оказания одной или нескольких государственных услуг (или работ). Наиболее типичной ситуацией для бюджетных учреждений, по всей вероятности, будет оказание нескольких услуг.

В таком случае государственное задание будет включать несколько разделов, каждый из которых должен содержать требования к оказанию одной из государственных услуг (или работ). При этом нижеследующие параметры задания будут указываться для каждого раздела:

1. Наименование государственной услуги (работы).
 2. Выписка из реестра расходных обязательств.
 3. Характеристика работ (для ГЗ на работы).
 4. Потребители государственной услуги.
 5. Показатели качества и объема (состава) государственной услуги.
 6. Порядок оказания государственной услуги.
 7. Предельные цены (тарифы) на оплату государственной услуги.
 8. Порядок контроля исполнения государственного задания.
 9. Требования к отчетности об исполнении государственного задания.
- Для федеральных органов исполнительной власти порядок оказания государственной услуги устанавливается в соответствии с утвержденным административным регламентом исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг), прилагаемым к государственному заданию. Для бюджетных учреждений наличие административного регламента не требуется, но при этом указываются:
- основные процедуры оказания государственной услуги;
 - порядок информирования потенциальных потребителей оказываемой государственной услуги;
 - основания для приостановления или досрочного прекращения исполнения государственного задания.

Раздел с характеристикой работ за-

полняется только в том случае, если предусматривается не оказание услуг, а выполнение работ, например НИОКР.

Согласно постановлению № 1065, «финансовое обеспечение выполнения государственного задания на оказание государственных услуг осуществляется с учетом расчетно-нормативных затрат на оказание соответствующих государственных услуг и расчетно-нормативных затрат на содержание имущества федерального государственного бюджетного учреждения при определении показателей бюджетной сметы этого учреждения». То есть на ближайшие годы основным финансовым документом бюджетного учреждения остается смета.

Основными правилами финансового обеспечения выполнения задания являются следующие:

- финансовое обеспечение выполнения государственного задания? осуществляется...

- с учетом расчетно-нормативных затрат на оказание соответствующих государственных услуг и расчетно-нормативных затрат на содержание имущества федерального государственного бюджетного учреждения

- при определении показателей бюджетной сметы этого учреждения

- государственное задание формируется в срок не позднее 1 месяца после официального опубликования федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период

- финансовое обеспечение выполнения государственного задания осуществляется в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных сводной бюджетной росписью федерального бюджета и (или) бюджетными росписями главных распорядителей средств федерального бюджета.

Постановление Правительства Российской Федерации № 1065 предписывает определять объем финансирования услуг с учетом расчетно-нормативных затрат. В качестве единицы нормирования может выступать один учащийся, одно образовательное учреждение, одна образовательная программа, отдельный вид расходов и иные показатели.

Преимущества нормативного метода расчета объема финансирования общеизвестны – это простота, скорость и

низкая трудоемкость расчетов для финансирующего органа.

Однако для этого требуется определение объективных (технически и экономически обоснованных) нормативов и их периодическая актуализация в связи с изменяющимися экономическими условиями.

Это означает, что потребуются провести достаточно большой объем методических разработок и работ по определению нормативов. И эта работа Рособразований уже начата.

Что означает внедрение государственного задания в бюджетный процесс сферы образования для органов власти?

С одной стороны, очевидно, что формирование госзаданий, расчет их финансового обеспечения приведут в ближайший год и, вероятно, даже несколько лет, к увеличению нагрузки на плановые и финансово-экономические подразделения как органов власти, так и бюджетных учреждений.

В дальнейшем, когда будут сняты возникающие при реализации любых новых подходов вопросы, эта работа станет рутинной, появятся средства ее автоматизации, пиковая нагрузка спадет.

С другой стороны, главные распорядители бюджетных средств получают в свои руки инструмент, который позволит им гораздо лучше видеть связь между бюджетными ассигнованиями и результатами оказания государственных образовательных услуг.

Это также позволит более объективно распределять бюджетные ассигнования между учреждениями, в том числе – учитывать то, насколько хорошо учреждения выполняли государственное задание в отчетном периоде.

Для Минобрнауки России, как субъекта бюджетного планирования, использование инструмента государственного задания означает повышение прозрачности бюджетных расходов.

Для государственных учреждений нельзя однозначно утверждать, что переход к государственному заданию будет означать увеличение или уменьшение финансирования учреждений образования. Какие-то изменения, конечно, произойдут, но они могут оказаться совершенно противоположными для

разных учреждений. С большой долей определенности можно сказать, что внедрение госзадания позволит более точно увязать финансирование учреждений и результаты их деятельности – оказание государственных услуг. Такая связь должна создать учреждениям стимулы для поиска более эффективных путей оказания услуг.

Переход к госзаданию и внедрение принципов нормативного расчета затрат приведет к тому, что финансирование учреждений будет в меньшей степени определяться умением руководителей вузов лоббировать свои интересы, а в большей степени – формализованными показателями деятельности. С этой точки зрения бюджеты учреждений (их сметы) станут более жесткими. Жесткими не в смысле «меньше», а в смысле их определения по строгим правилам.

Как уже было сказано, такая система будет более прозрачной как для органов власти, так и для бюджетных учреждений.

И наконец, более прозрачная, строгая, формализованная система планирования позволит учреждениям лучше обосновывать необходимый для оказания государственных услуг объем затрат из бюджета.

Чтобы лучше проиллюстрировать сказанное, можно взглянуть на сложившееся положение с финансированием учреждений высшего профессионального образования.

В соответствии с требованиями бюджетного законодательства общий объем финансирования учреждений, подведомственных главному распорядителю бюджетных средств, не может превышать объем бюджетных ассигнований по смете. Поэтому важно взглянуть на распределение имеющегося финансирования между учреждениями. Рассмотрим пример высшего профессионального образования.

Несмотря на различия в финансировании учреждений, варьирование сметного финансирования по группам вузов имеет объективный и объяснимый характер. Это означает, что результаты расчетов по «старой» и «новой» методике не будут существенно

различаться для основной массы учреждений ВПО.

22 октября был издан приказ Минфина России № 105н, которым утверждены «Методические рекомендации по определению расчетно-нормативных затрат на оказание государственных услуг».

В этих рекомендациях предложены общие подходы и методы определения расчетно-нормативных затрат, и их необходимо так или иначе учитывать при определении затрат на оказание государственных услуг в сфере профессионального образования.

По решению федерального органа исполнительной власти (главного распорядителя средств федерального бюджета) нормативы затрат на оказание единицы государственной услуги могут определяться:

- отдельно по каждому федеральному государственному бюджетному учреждению (территориальному органу федерального органа исполнительной власти);
- по группе федеральных государственных бюджетных учреждений (территориальных органов федерального органа исполнительной власти);
- с использованием корректирующих коэффициентов.

Приказ Минфина России № 105н в настоящее время является ключевым документом, на основании которого разрабатываются методические подходы к финансовому обеспечению выполнения государственного задания.

В связи с этим возникает множество вопросов. В частности, использование коэффициентов БОР (бюджетирования по результатам), позволяющих увязать плановые объемы государственного задания с результатами, полученными учреждением в отчетном периоде, отражены в форме государственного задания научно-исследовательских работ.

Для отражения особенностей государственного задания в сфере образования будет использована практически разработанная специальная отраслевая методика, которая в ближайшее время будет представлена на сайте Федерального института развития образования для широкого профессионального обсуждения.