

Государственные и муниципальные задания: теория и практика

А.Б. Вифлеемский

Государственные и муниципальные задания в соответствии со статьёй 69.2 Бюджетного кодекса РФ должны устанавливаться и для всех государственных (муниципальных) учреждений. Согласно части 2 этой статьи государственное (муниципальное) задание используется при составлении проектов бюджетов для планирования бюджетных ассигнований на оказание государственными (муниципальными) учреждениями и иными некоммерческими организациями государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ). Однако эта норма на практике, как правило, не выполнялась. Реформа бюджетной сферы, проводимая в соответствии с Законом № 83-ФЗ¹, делает получение большинством школ государственных или муниципальных заданий неизбежным. Поэтому следует понять, в чём заключаются нововведения и может ли из них получиться что-либо полезное.

Задания бюджетным и автономным учреждениям

Федеральными законами «Об автономных учреждениях»² и «О некоммерческих организациях»³ (в редакции закона № 83-ФЗ) положения о государственных (муниципальных) заданиях конкретизируются соответственно для автономных и бюджетных учреждений.

В соответствии со статьёй 4 Федерального закона «Об автономных учреждениях», государственное (муниципальное) задание для автономного учреждения формируется и утверждается учредителем в соответствии с видами деятельности, отнесёнными его уставом к основной деятельности. Автономное учреждение в соответствии с государственным (муниципальным) заданием и (или) обяза-

¹ Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

² Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

³ Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

тельствами перед страховщиком по обязательному социальному страхованию осуществляет деятельность, связанную с выполнением работ, оказанием услуг. При этом автономное учреждение не вправе отказаться от выполнения государственного (муниципального) задания.

Уменьшение объёма субсидии, предоставленной на выполнение государственного (муниципального) задания, в течение срока его выполнения осуществляется только при соответствующем изменении государственного (муниципального) задания.

Аналогичные нормы установлены статьёй 9.2 Федерального закона «О некоммерческих организациях». Государственные (муниципальные) задания для бюджетного учреждения в соответствии с предусмотренными его учредительными документами основными видами деятельности формирует и утверждает соответствующий орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя.

Бюджетное учреждение осуществляет в соответствии с государственными (муниципальными) заданиями и (или) обязательствами перед страховщиком по обязательному социальному страхованию деятельность, связанную с выполнением работ, оказанием услуг, относящихся к его основным видам деятельности. Бюджетное учреждение также не вправе отказаться от выполнения государственного (муниципального) задания.

Из приведённых законодательных норм видно, что государственное (муниципальное) задание может задать автономному или бюджетному учреждению только учредитель. Заказ каких-либо государственных или муниципальных услуг школами иной подчинённости возможен лишь по общим правилам государственного (муниципального) заказа с исполнением требования Федерального закона № 94-ФЗ⁴.

В результате получается, в частности, что нельзя сформировать комплекс «школа-вуз», финансируемый за счёт средств бюджета. Если в структуру юридического лица федерального государственного учреждения высшего профессионального образования включить общеобразовательное учреждение, то за счёт бюджета финансировать его будет практически невозможно. В компетенцию федерального органа управления образованием не входит финансовое обеспечение реализации программ общего среднего образования, а финансирует федеральные вузы именно Минобрнауки России.

В то же время и муниципальные (или региональные власти) также не имеют право финансировать реализацию программ общего среднего образования в федеральном государственном автономном или бюджетном учреждении при предоставлении муниципального (или государственного) задания. Это сделать вправе только учредитель. В результате в таких комплексах обучение по программам общего образования становится платной образовательной услугой, поскольку использование субсидий, которые получит федеральный вуз из бюджета на эти цели, будет расценено как нецелевое использование средств.

Учредитель, устанавливая задание, должен определить и размеры его финансового обеспечения, причём за счёт бюджетных средств. Условия и порядок формирования задания учредителя, а также порядок финансового обеспечения выполнения этого задания определяются:

- 1) Правительством РФ в отношении учреждений, созданных на базе имущества, находящегося в федеральной собственности;

⁴ Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

2) высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ в отношении учреждений, созданных на базе имущества, находящегося в собственности данного субъекта;

3) местной администрацией в отношении учреждений, созданных на базе имущества, находящегося в муниципальной собственности.

Сверх объёмов заданий и обязательств автономное учреждение вправе по своему усмотрению оказывать платные услуги (выполнять работы), относящиеся к его основной деятельности. При этом условия оказания однородных услуг для граждан и юридических лиц должны быть одинаковыми, в соответствии с порядком, установленным федеральными законами.

Бюджетное учреждение также вправе сверх установленного государственного (муниципального) задания, а также в случаях, определённых федеральными законами, в пределах установленного государственного (муниципального) задания выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к его основным видам деятельности, предусмотренным его учредительными документами, для граждан и юридических лиц за плату и на одинаковых при оказании одних и тех же услуг условиях. Порядок определения указанной платы устанавливается соответствующим органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Требования к государственным (муниципальным) заданиям

Общие требования к формированию государственных (муниципальных) заданий содержатся в статье 69.2. Бюджетного кодекса РФ. Так, государственное (муниципальное) задание должно содержать:

- выписку из реестра расходных обязательств по обязательствам, исполнение которых необходимо для выполнения государственного (муниципального) задания;
- показатели, характеризующие состав, качество и (или) объём (содержание) оказываемых государственных (муниципальных) услуг (выполняемых работ);
- порядок контроля за исполнением государственного (муниципального) задания, в том числе условия и порядок его досрочного прекращения;
- требования к отчётности об исполнении государственного (муниципального) задания.

Государственное (муниципальное) задание на оказание государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам также должно содержать:

- определение категорий физических и (или) юридических лиц, являющихся потребителями соответствующих услуг;
- порядок оказания соответствующих услуг;
- предельные цены (тарифы) на оплату соответствующих услуг физическими или юридическими лицами в случаях, если законодательством предусмотрено их оказание на платной основе, либо порядок установления указанных цен (тарифов).

Финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания осуществляется с учётом расходов на содержание недвижимого и особо ценного движимого имущества, закреплённых за школой учредителем или приобре-

тённых за счёт средств, выделенных школе учредителем на приобретение такого имущества, расходов на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признаётся соответствующее имущество, в том числе земельные участки.

Государственное задание федеральному учреждению

Типовая форма соглашения между учредителем и федеральным автономным учреждением о порядке и условиях предоставления субсидии на возмещение нормативных затрат на оказание услуг физическим и (или) юридическим лицам⁵ предусматривает обязательное указание в таком соглашении размеров и сроков предоставления следующих видов субсидий:

1. На возмещение нормативных затрат на оказание услуг физическим и (или) юридическим лицам.
2. На возмещение нормативных затрат на содержание недвижимого и особо ценного движимого имущества, закреплённого за федеральным автономным учреждением учредителем или приобретённого федеральным автономным учреждением за счёт средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества (за исключением имущества, сданного в аренду с согласия учредителя), а также на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признаётся соответствующее имущество, в том числе земельные участки.
3. На выравнивание финансового обеспечения выполнения задания, сформированного учредителем в отношении федерального автономного учреждения.

В соглашении между учредителем и федеральным автономным учреждением о порядке и условиях предоставления субсидии должны быть определены сроки, в которые автономным учреждения предоставляются субсидии, а также сроки предоставления отчёта о выполнении задания.

Типовая форма предусматривает право учредителя:

1. Изменять размер предоставляемой по соглашению субсидии в случае:
 - изменения в задании учредителя показателей, характеризующих качество и (или) объём оказываемых физическим и (или) юридическим лицам услуг;
 - в иных случаях, предусмотренных законодательством.
2. Принимать решение об изменении задания в случае фактического исполнения задания школой в большем объёме, чем это предусмотрено заданием учредителя.
3. Сократить размер субсидии и (или) потребовать частичного или полного возврата предоставленной школе субсидии, если фактически исполненное задание меньше по объёму, чем это предусмотрено заданием, или не соответствует качеству услуг, определённому в задании.

Школа, в свою очередь, обязуется возвращать субсидию или её часть в случае, если фактически исполненное задание меньше по объёму, чем это предусмотрено заданием, или не соответствует качеству услуг, определённому в задании.

Таким образом, учредитель федерального автономного учреждения вправе сократить размер субсидии в случае невыполнения установленного государственного задания, хотя это не означает, что он обязан это сделать.

⁵ Типовая форма соглашения между учредителем и федеральным автономным учреждением о порядке и условиях предоставления субсидии на возмещение нормативных затрат на оказание услуг физическим и (или) юридическим лицам утверждена Приказом Минэкономразвития России от 03.12.2008 № 423.

Многие федеральные органы власти не выполняют требования законодательства. Большинство из них, включая Минобрнауки России, вообще не формирует никаких заданий своим бюджетным учреждениям. А вот Минздравсоцразвития России формально задание даёт, однако оно для вузов, подчинённых этому ведомству, ничем не отличается от привычного плана приёма, представляя собой табличку с перечнем специальностей и форм обучения (см., например, Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 29 мая 2009 г. № 287).

В этой связи, учитывая обязательность грядущего перехода всех бюджетных учреждений на финансовое обеспечение посредством субсидий на выполнение государственных или муниципальных заданий, большой интерес представляет практика регионов по их формированию.

Региональный опыт формирования заданий

Региональный опыт формирования государственных и муниципальных заданий обширен, однако в значительной части достаточно бессмысленный. При этом, как правило, задания формируются только в отношении автономных учреждений и весьма непродолжительное время (в большинстве регионов нормативные акты, касающиеся формирования государственных заданий, или отсутствуют, или приняты лишь в 2009 году). Поэтому нельзя говорить о наличии серьёзного опыта применения государственных (муниципальных) заданий, так как для каких-либо обоснованных выводов об эффективности этого механизма по сравнению со сметой прошло недостаточно времени. В то же время можно увидеть, какая правовая каша в регионах из-за отсутствия должной нормативно-правовой базы на федеральном уровне и поспешности проводимой реформы.

В результате не только регионы, но и отдельные «выдающиеся» муниципальные образования регионов вырабатывают и практикуют собственные подходы к формированию муниципальных заданий, оценке качества его выполнения. Иными словами, даже в рамках региона могут существовать различные подходы, в том числе в трактовке стандартов образования, что приводит к разрушению единого образовательного пространства страны.

В качестве иллюстрации рассмотрим ситуацию с формированием государственных и муниципальных заданий в Пермском крае, где, на первый взгляд, есть значительный опыт.

Сразу жестораживает, что в Пермском крае придуманы также ещё и *плановые* задания.

Порядок формирования государственного задания на оказание государственных услуг⁶ даёт такие определения:

государственное задание — документ, устанавливающий требования к составу, качеству и(или) объёму (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных услуг (выполнения работ);

⁶ Порядок формирования государственного задания на оказание государственных услуг утвержден Постановлением Правительства Пермского края от 10.09.2009 № 611-п.

плановое задание — поручение, которое выдаёт исполнительный орган государственной власти, преимущественно осуществляющий функции по выработке региональной политики и не имеющий подведомственных учреждений, и(или) исполнительный орган государственной власти, преимущественно оказывающий в установленной сфере деятельности государственные услуги и не имеющий подведомственных учреждений, для исполнительного органа государственной власти, оказывающего в установленной сфере деятельности государственные услуги, являющегося главным распорядителем бюджетных средств и формирующего государственное задание для государственных учреждений Пермского края.

Государственное задание на предоставление бюджетных услуг в системе образования Пермского края в сфере полномочий, определённых для субъекта РФ действующим законодательством⁷ вводит ещё и такие определения:

Бюджетная услуга в системе образования — это услуга, оказываемая органами исполнительной власти Пермского края, бюджетными учреждениями либо по их заказу иными юридическими и физическими лицами в рамках их компетенции за счёт средств краевого бюджета в целях реализации их прав и интересов, гарантированных государством.

Государственное задание на предоставление бюджетных услуг — системные требования к объёму, качеству и результативности оказания бюджетной услуги. В системе образования заказчиком бюджетной услуги, определяющим государственное задание на предоставление бюджетных услуг в сфере полномочий, определённых действующим законодательством, является Министерство образования Пермского края.

Далее в задании определяется порядок и условия предоставления бюджетных услуг. При этом перечень таких услуг обширен (проецируем лишь некоторые пункты):

- «...1.4. Бюджетная услуга по организации предоставления общедоступного и бесплатного начального общего образования для обучающихся в дневных общеобразовательных школах (1 ступень — 1–4-е классы).
- 1.5. Бюджетная услуга по организации предоставления общедоступного и бесплатного основного общего образования для учащихся в дневных общеобразовательных школах (2 ступень — 5–9-е классы).
- 1.6. Бюджетная услуга по организации предоставления общедоступного и бесплатного среднего (полного) общего образования для учащихся в дневных общеобразовательных школах (3 ступень — 10–11-е классы);
— начального общего образования для учащихся в дневных общеобразовательных школах, участвующих в реализации пилотного проекта по внедрению новой системы оплаты труда (1 ступень — 1–4-е классы).
- 1.45. Бюджетная услуга по организации предоставления общедоступного и бесплатного основного общего образования для учащихся в дневных общеобразовательных школах, участвующих в реализации пилотного проекта по внедрению новой системы оплаты труда (2 ступень — 5–9-е классы).
- 1.46. Бюджетная услуга по организации предоставления общедоступного и бесплатного среднего (полного) общего образования для учащихся в дневных общеобразовательных школах,

⁷ Приложение к Приказу Министерства образования Пермского края от 29.07.2008 № 26-01-04-56.

участвующих в реализации пилотного проекта по внедрению новой системы оплаты труда (3 ступень — 10–11-е классы).

- 1.52. Бюджетная услуга по организации предоставления общедоступного и бесплатного основного общего образования для учащихся в дневных общеобразовательных учреждениях, реализующих программу повышенного уровня (2 ступень — 5–9-е классы), участвующих в реализации пилотного проекта по внедрению новой системы труда».

Интересно, каким образом введение новой системы оплаты труда меняет «бюджетную услугу предоставления общедоступного и бесплатного основного общего образования» и создаёт новую «бюджетную услугу»? И чем именно отличаются эти услуги?

На практике всё отличие сводится к отличиям в размерах финансирования этих услуг. И любой родитель, ребёнок которого учится в школе, которой не досталась более высоко оплачиваемая «бюджетная услуга» с «новой системой оплаты труда», вправе обратиться в правоохранительные органы по факту нарушения своих прав, так как дискриминация в размерах финансирования (которое производится в расчёте на одного ученика!) очевидна. Ведь новую систему оплаты труда (в том числе участие в эксперименте по её внедрению) никак нельзя отнести к объективным условиям и результаты её оказания ничуть не отличаются для ученика по сравнению с услугой, оказываемой без такого «эксперимента».

Также представляет интерес и трактовка результативности предоставления услуги (приведём некоторые показатели результативности):

№	Наименование бюджетной услуги	Наименование показателя	Значения показателя
4	Бюджетная услуга по организации предоставления общедоступного и бесплатного начального общего образования для учащихся в дневных общеобразовательных школах (1 ступень — 1–4-е классы)	Доля учащихся в дневных общеобразовательных школах (1 ступень, 1–4-е классы), освоивших программы начального общего образования, показавших по итогам тестирования положительные результаты, в общей численности учащихся	100%
5	Бюджетная услуга по организации предоставления общедоступного и бесплатного основного общего образования для учащихся в дневных общеобразовательных школах (2 ступень — 5–9-е классы)	Доля учащихся в дневных общеобразовательных школах (2 ступень, 5–9-е классы), освоивших программы основного общего образования, показавших по итогам тестирования положительные результаты, в общей численности учащихся	100%
6	Бюджетная услуга по организации предоставления общедоступного и бесплатного среднего (полного) общего образования для учащихся в дневных общеобразовательных школах (3 ступень — 10–11-е классы)	Доля учащихся в дневных общеобразовательных школах (3 ступень, 10–11-е классы), сдавших ЕГЭ по обязательным предметам, в общей численности сдававших ЕГЭ	87,5%

Получается, в частности, что в Пермской области вводится некое собственное обязательное тестирование по итогам обучения на первой и второй ступенях, а «результативной» считается работа школ, в которых 12,5% учащихся не сдали ЕГЭ по обязательным предметам, и, соответственно, не получили аттестаты.

Хорошие перспективы для развития (или деградации?!) намечены для системы образования края!

Столь ценный опыт в региональном центре — городе Пермь — оказался невостребован. Здесь разработали собственную систему муниципальных заданий и дают свои собственные определения. Иными словами, даже в рамках одного региона не смогли договориться и доказать обоснованность собственных разработок, в связи с чем говорить о целесообразности использования такого опыта в других регионах просто бессмысленно. Однако посмотреть на муниципальные задания города Перми поподробнее стоит. Чтобы «не наступать на те же грабли».

Согласно Положению о порядке формирования, размещения и контроля исполнения муниципального задания на общее образование в общеобразовательных учреждениях⁸ (п. 1.4) Департамент образования администрации города Перми формирует муниципальное задание на оказание муниципальных услуг на общее образование в общеобразовательных учреждениях города.

При этом используются весьма своеобразные формулировки.

Муниципальное задание заключается между Департаментом образования и школой по форме согласно приложению 1 к Положению. Муниципальное задание заключается на очередной учебный год. При этом Департамент образования вправе провести корректировку муниципального задания в пределах бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств, утверждённых им школе, заключив дополнительное соглашение к муниципальному заданию.

Порядок оказания муниципальных услуг согласно Положению представляет собой систему требований к процессу, формам, содержанию и результатам оказания данных услуг. Порядок оказания муниципальных услуг на общее образование определяется общим паспортом общеобразовательных услуг, утверждённым Приказом Департамента образования от 21.02.2008 № 172.

Нормы названного приказа, регламентирующие финансовое обеспечение муниципального задания, свидетельствуют о том, что фактически *сохраняется прежний, сметный порядок финансирования школ*, хотя формально объём бюджетных ассигнований, необходимый для финансового обеспечения муниципального задания на общее образование, рассчитывается как произведение объёма задания на норматив стоимости услуг.

Норматив стоимости услуги состоит из норматива финансовых затрат, т.е. затрат, зависящих от количества предоставляемых услуг, и включает следующие статьи расходов:

- оплата труда работников, непосредственно оказывающих услуги, а также отчисления по единому социальному налогу, страховым взносам на обязательное пенсионное страхование и страховым взносам по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;

⁸ Утверждено Приказом департамента образования администрации города Перми 8.10.2008 № 1096.

- медикаменты и перевязочные средства;
- мягкий инвентарь и обмундирование;
- продукты питания;
- прочие расходы.

В прочие расходы включаются:

- заработная плата административно-управленческого и прочего вспомогательного персонала с учётом отчислений по единому социальному налогу, страховым взносам на обязательное пенсионное страхование и страховым взносам по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;
- приобретение хозяйственных средств;
- приобретение канцелярских товаров;
- подписка на периодические издания;
- повышение квалификации персонала;
- командировочные расходы;
- услуги связи;
- расходы на культурно-массовые мероприятия;
- обеспечение учебниками и методической литературой;
- транспортные услуги;
- услуги прачечной;
- прочие текущие расходы.

Норматив на содержание имущества (затраты, не зависящие от количества предоставляемых услуг) обеспечивает покрытие затрат, необходимых для выполнения задания, в части расходов на содержание недвижимого и движимого имущества, закреплённого за муниципальным учреждением. Норматив содержания имущества может включать статьи расходов на:

- коммунальные услуги;
- капитальный ремонт зданий и сооружений;
- капитальный ремонт движимого имущества;
- текущее содержание и ремонт зданий и сооружений;
- текущее содержание и ремонт движимого имущества;
- налоги, в качестве объекта налогообложения по которым признаётся соответствующее имущество, в том числе земельные участки.

Какого-либо порядка определения нормативов не предусмотрено, а их структура показывает, что при добавлении кодов расходов сметы мы получим обычный расчёт сметы бюджетного учреждения.

Весьма многообразны формы контроля за выполнением муниципального задания. При этом они вступают в противоречие с нормами, установленными Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». К сожалению, в современных условиях директора школ просто не осмелятся обратиться по поводу таких нарушений в органы прокуратуры...

Формами контроля являются отчётная документация, плановые и внеплановые проверки, собеседование и анкетирование. Контроль за исполнением муниципального задания на общее образование осуществляет Департамент образования.

Отчёт о результатах готовится отдельно по каждому виду задания. Отчёт об исполнении муниципального задания на общее образование исполнители направляют в Департамент образования не реже одного раза в квартал.

Плановые проверки исполнения муниципального задания на общее образование осуществляются Департаментом образования не реже одного раза в год на основании соответствующего приказа с целью определения соответствия материально-технических, санитарно-гигиенических условий требованиям надзорных органов, фактического объёма предоставления услуг плановому (определённому в муниципальном задании) и целевого расходования бюджетных средств.

Внеплановые проверки исполнения муниципального задания на общее образование осуществляются Департаментом образования при получении информации о ненадлежащем исполнении общеобразовательных услуг.

Собеседование и анкетирование получателей услуги общего образования осуществляются Департаментом образования совместно со школой не реже одного раза в год для того, чтобы определить удовлетворённость потребителей условиями и качеством образования.

При выявлении в ходе проверки (плановой, внеплановой) исполнения задания в меньшем объёме, чем это предусмотрено, или с качеством, не соответствующим установленному заданию, Департамент образования вправе сократить финансовое обеспечение или скорректировать муниципальное задание. Кроме того, при выявлении нецелевого расходования бюджетных средств Департамент вправе прекратить (и/или приостановить) финансирование школы до устранения нарушений.

В самом же «Муниципальном задании на общее образование в общеобразовательных учреждениях» Департамент образования вводит весьма уникальные определения. Так, в городе Пермь «*общеобразовательные услуги общего образования*» — это «*совокупность действий органов местного самоуправления (в лице Департамента образования администрации города Перми) и исполнителя услуг в лице общеобразовательного учреждения по удовлетворению потребностей в общем образовании их получателя*». Хорошо ещё, что не расшифровывается, что именно включается в эту «совокупность действий», особенно в лице департамента! Хотя, возможно, что здесь подразумевается всего лишь контроль.

Сомнительно, что при таком тотальном контроле удовлетворяются потребности «получателя». Последний термин, возможно, благодаря усилиям пермских чиновников, ещё займёт своё место в педагогике. Так ещё ребёнка не называли...

Затем «общеобразовательные услуги общего образования» подразделяются на множество различных услуг. Так, «Общеобразовательная услуга начального общего образования» включает в себя услуги:

- Начальное общее образование (1–4-е классы);
- Начальное общее образование (компенсирующее обучение, (1–4-е классы);
- Группа продлённого дня (1–4-е классы);
- *Обучение плаванию* (1–4-е классы);
- Начальное общее образование в форме индивидуального обучения (по медицинским показаниям) (1–4-е классы);
- Начальное общее образование для учащихся, испытывающих трудности в освоении образовательных программ, по результатам *ЕМТ* (1–4-е классы);
- Психолого-педагогическая и медико-социальная помощь учащимся (по результатам СПП) (1–4-е классы).

Причём единицей измерения является «1 услуга», а в таблице указывается не только годовой объём услуг, но и ежемесячно. Есть ещё и «прочие услуги», к коим отнесли, в частности, обучение в начальных школах — детских садах.

Показатели, характеризующие, по мнению пермских чиновников, качество услуг (в соответствии с общим паспортом общеобразовательных услуг общего образования), подразделяются на «Оценочные показатели качества общеобразовательных услуг общего образования» и «Номинальные показатели качества общеобразовательных услуг общего образования». Нормативные значения показателей не задаются и экономического смысла в них нет совершенно никакого (объёмы финансирования от достигнутых показателей не зависят). Так, в таблице «Оценочные показатели качества общеобразовательных услуг общего образования» в столбце «Наименование показателя качества общеобразовательной услуги общего образования» отмечаются: соответствие места и условий оказания услуг требованиям безопасности (единица измерения — штук); средняя наполняемость классов в I, II, III ступени (человек); оборудование помещений образовательного учреждения в соответствии с требованиями СанПиН (штук); обеспеченность учащихся учебниками и учебными пособиями (%); обеспеченность образовательного процесса компьютерной техникой (человек); реализация программ начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования (%); аттестация педагогов (%); аттестация педагогов на высшую категорию (%); наличие специалистов — учителя-логопеда, педагога-психолога, социального педагога, руководителя ОБЖ (человек); курсовая подготовка педагогов (%); регулярность получения услуги каждым ребёнком на I, II, III ступени (%); проведение уроков с использованием компьютерной техники (%); участие детей в системе дистанционного обучения (%); заболеваемость (%) и так далее, всего 36 пунктов.

В таблице «Номинальные показатели качества общеобразовательных услуг общего образования» в столбце «Наименование показателя качества общеобразовательной услуги общего образования» отмечаются пункты: организация образовательного процесса в одну, две смены; наличие школьного сайта; размещение публичного отчёта об образовательной и финансово-хозяйственной деятельности учреждения на школьном сайте; наличие различных детских объединений; наличие управляющего совета; инновационная деятельность учреждения; участие учеников школы в добровольном тестировании на наркозависимость. По каждому из этих пунктов следует дать описание показателя качества.

Сомнительно, что такого рода оценки качества выполнения муниципальных услуг могут привести к повышению их качества. Однако расширение контроля может привести к тому, что все силы уйдут на написание отчётов о деятельности и заполнение многочисленных дополнительных таблиц.

* * *

Итак, нормативная база, регламентирующая установление государственных (муниципальных) заданий, может быть принята в регионе или муниципальном образовании. Более того, она может быть настолько объёмной и запутанной, что возникают обоснованные сомнения о целесообразности и обоснованности перехода к такой системе предоставления государственных (муниципальных) услуг, когда их содержание зависит от позиции чиновников конкретной тер-

ритории. Такая практика неизбежно усугубит неравенство в получении различных услуг в сфере образования и будет способствовать размыванию конституционных норм, в частности, касающихся общедоступности и бесплатности определённых уровней образования.

Отсутствуют научно обоснованные разработки методик формирования государственных (муниципальных) заданий, увязанных с государственными стандартами по различным видам государственных (муниципальных) услуг. Однако такие стандарты, утверждённые в установленном порядке, как правило, отсутствуют. Регионы и даже муниципалитеты вынуждены придумывать собственные стандарты. Поэтому говорить об обоснованности оценки качества оказания услуг также не приходится.

Тот факт, что муниципальные задания формируются в разнообразных формах в различных муниципалитетах и кардинально отличаются как между собой, так и между государственными заданиями, формируемыми субъектами РФ, показывает, насколько не проработаны и не обоснованы проводимые реформы.

В то же время из принятых нормативных актов на федеральном и региональном уровнях можно сделать вывод о том, что *за новым названием «госзадание» чаще всего скрывается прежний сметный подход к расчёту объёмов финансирования государственных учреждений и реальных изменений механизма финансового обеспечения деятельности (кроме уменьшения объёмов финансирования в реальном выражении и резкого увеличения объёма бумажной работы) не только не происходит, но и не предполагается в обозримом будущем.*

Вифлеемский Анатолий Борисович, директор Центра экономики образования, доктор экономических наук, г. Нижний Новгород