

# Модернизация бюджетного сектора в образовательных учреждениях

*Галина Константиновна Лапушинская*

**Изменения в процессе финансового управления школами, которые будут реализоваться в ближайшее время, связаны с предоставлением государственных (муниципальных) услуг на базе сети государственных и муниципальных учреждений, подведомственных органам власти различного уровня. Чтобы понять, что это за изменения, нужно чётко выделить те основные проблемы, на решение которых и направлено совершенствование финансового механизма формирования и реализации государственных/муниципальных заданий школам.**

## **Первый этап**

С 1 июля 2012 года в соответствии с требованиями Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» от 08 мая 2010 г. № 83-ФЗ (далее — № 83-ФЗ) все учреждения сферы образования перешли на новые принципы организации и финансирования своей деятельности. Основная цель Федерального закона № 83-ФЗ — повысить качество и эффективность услуг, снять устаревшие и избыточные ограничения в работе школ, их переориентация на запросы и интересы граждан. Но это лишь первый этап реализации реформы бюджетного сектора, предполагающей реорганизацию образовательных учреждений, «децентрализацию» управления финансами и совершенствование механизма предоставления населению образовательных услуг через государственное (муниципальное) задание, формируемое учредителем для школы. Изменился тип образовательных учреждений и по итогам реализации первого этапа (по данным Министерства финансов РФ за 2012 год). Бюджетный сектор России в целом был сформирован в следующей структуре: 86% бюджетных учреждений, 10% — казённых и 4% — автономных, то есть в сфере образования в большинстве своём сегодня функционируют бюджетные образовательные учреждения. При переходе органы власти, выступающие учредителями и главными распорядителями бюджетных средств (далее ГРБС) для образовательных учреждений, в основном оказывали им методическую помощь в переходе на новый тип учреждения и запуске механизма финансового обеспечения государственных (муниципальных) заданий.

## Проблемы реализации

Однако при существующем механизме предоставления государственных/муниципальных услуг (выполнения работ) в Программе повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами до 2018 г. (утверждённой Распоряжением Правительства № 2593-р от 30.12.2013 г.) были выявлены существенные проблемы:

Выявленные проблемы реализации	Как это проявляется в сфере образования
<p>1. Формальное проведение преобразований при фактическом сохранении ранее сложившихся механизмов функционирования школ, их взаимодействия с органами власти и потребителями</p>	<p>Деятельность школ жёстко регламентируется и контролируется ГРБС. При этом финансовой самостоятельности руководитель школы не получил, а контроль за реализацией плана финансово-хозяйственной деятельности (далее план ФХД) со стороны ГРБС чаще всего ничем не отличается от применявшегося ранее контроля исполнения сметы. При этом во многих субъектах РФ план ФХД составляется не школой, а ГРБС</p>
<p>2. Несоответствие государственных и муниципальных услуг, оказываемых образовательными учреждениями, полномочиям соответствующего публично-правового образования или полномочиям соответствующего органа власти, осуществляющего его функции и полномочия их учредителя. А также частое несоответствие видов деятельности учреждений типу учреждения</p>	<p>Для руководителя школы это иногда связано с тем, что в перечень услуг (выполняемых работ) государственного/муниципального задания включаются те виды услуг/работ, которые не являются основным видом её деятельности. Например, для сельской школы, имеющей свою котельную, — теплоснабжение учреждений социальной сферы или административного здания органа власти и т.п. Или в государственное/муниципальное задание включаются такие государственные/муниципальные услуги (выполняемые работы), которые должны быть реализованы в обязательном порядке, но точный объём реализации ни определён, ни просчитан быть не может — например, психолого-педагогическая и медико-социальная помощь, связанная с психолого-педагогическим сопровождением работы по общеобразовательным программам. В этом случае определение данного вида деятельности, как основы формирования государственного/муниципального задания, приводит к ситуации, когда его выполнение не гарантировано только действиями школы</p>
<p>3. Сохранение высокого уровня агрегирования при формулировании государственных (муниципальных) услуг:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• применение подхода «одна школа — одна услуга» (затруднены объективное сопоставление затрат школы и оценка эффективности их деятельности);</li> <li>• применяются только индивидуальные нормативы, расчёт которых фактически не отличается от расчёта сметы;</li> <li>• невозможно чётко отделить услуги, оказываемые на платной основе, от бесплатных;</li> <li>• преобладание практики определения нормативных затрат, исходя из отчётного и планируемого объёма бюджетных ассигнований с учётом индексации расходов прошлых лет</li> </ul>	<p>Фактический расчёт затрат по государственному/муниципальному заданию школе не соотносится с реально требуемыми по ФГОСу расходами на территории, где функционирует школа, а определяется, исходя из её ранее выявленных потребностей — то есть опираясь на величину её прежних расходов. Если при этом расходы были минимальными, то как бы школа ни активизировала свою деятельность по повышению качества реализуемых образовательных услуг, это не приведёт к повышению финансирования и не исключит различие в стоимости одинаковых по виду образовательных услуг при их реализации на базе различных образовательных учреждений. Использование для каждого образовательного учреждения «индивидуальных нормативов» приводит и к невозможности оценивать результативность деятельности школы. Кроме того, понять, сколько стоит та или иная образовательная услуга, руководитель школы часто самостоятельно не может</p>
<p>4. Различие принципов отражения государственных (муниципальных) услуг в Перечнях государственных (муниципальных) услуг и работ, утверждённых на федеральном уровне, в субъектах РФ и муниципальных образованиях</p>	<p>Это приводит к тому, что даже в одном регионе в различных муниципальных образованиях в муниципальное задание школе включаются разные виды услуг с разным подходом к их финансовому обеспечению, что приводит к возникновению различий в их стоимости и часто к конфликтам между персоналом школ и ГРБС (например, часто педагогический персонал обращается в общественные палаты, общественные советы при министерствах (управлениях) образования с просьбами разобраться в различиях заработных плат, финансирования и т.п.)</p>

Выявленные проблемы реализации	Как это проявляется в сфере образования
5. Наличие в перечнях услуг, оказываемых на платной основе, включение которых в данные перечни не предусмотрено федеральными законами	Включая платные услуги в государственное задание, ГРБС полностью уничтожает мотивацию школы заниматься приносящей доход деятельностью, так как к получаемым средствам учредитель относится как к средствам бюджета (чётко регламентируя направления расходов и требуя существенных расходов из этих средств на имущественный комплекс школы). Кроме того, включая платные услуги в государственное/муниципальное задание, ГРБС переносит на них требования по обязательности выполнения заданного объёма и качества. Однако платные услуги зависят в большей степени не от желания школы их реализовать, а от желания населения их получать. Невыполнение государственного/муниципального задания приводит к санкциям по отношению к школе и к её директору
6. Непрозрачность дифференциации нормативов финансового обеспечения государственных и муниципальных услуг и отсутствие методик и опыта определения единых нормативов	Руководителю школы очень трудно самому определить, как изменение тех или иных условий реализации той или иной образовательной программы повлияет на величину получаемого финансирования. Кроме того, часто отсутствует унифицированный подход к расчёту нормативных затрат и платных услуг, а также к определению той доли коммунальных расходов, которую необходимо заложить в расчётную стоимость платных услуг

### Перечни государственных услуг и работ

В результате модернизационные изменения для школ и их ГРБС будут связаны с реализацией трёх направлений повышения качества и доступности государственных/муниципальных услуг на территории их функционирования. При этом все три направления чрезвычайно важны и требуют чётко определённых и обоснованных действий со стороны ГРБС, но порядок их осуществления именно такой: от «формирования Ведомственного перечня государственных/муниципальных услуг и работ (ГУиВР) на основе базового (отраслевого) перечня, разработанного ФОИВ» через «оптимизацию бюджетной сети и совершенствование механизмов формирования, финансового обеспечения и контроля за реализацией государственных заданий подведомственным учреждениям» к «использованию государственных заданий при стратегическом и бюджетном планировании».

Нормативно-правовая основа реформирования механизма формирования и финансового обеспечения государственных/муниципальных заданий уже сформирована. Так, статья 692 Бюджетного кодекса предусматривает норму о **базовых (отраслевых) перечнях** ГУиВР, которые будут формироваться федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленных сферах деятельности, в порядке, установленном Правительством РФ, и содержать **исчерпывающий перечень услуг и работ**, оказываемых или выполняемых учреждениями с учётом установленного объёма полномочий соответствующего публично-правового образования в конкретных сферах деятельности (образование, здравоохранение, физическая культура и спорт, культура, социальная защита, транспорт и т.д.). Положения будут применяться при формировании государственных/муниципальных заданий на 2016 год (и на плановый период 2017 и 2018 гг.).

Таким образом, создана правовая основа для перехода к использованию стандартов описания ГУиВР, которые должны быть положены в основу формируемого Ведомственного перечня ГРБС регионов.

Так как базовые (отраслевые) перечни должны содержать исчерпывающий перечень ГУиВР, то возникает правило формирования Ведомственных перечней:

Если услуги или выполняемой работы нет ни в одном базовом (отраслевом) перечне ГУиВР, то

- либо это не государственная/муниципальная услуга (выполняемая работа), а услуга, плату за которую должны осуществлять физические или юридические лица (тогда сформировать государственное/муниципальное задание с оплатой её предоставления за счёт средств бюджета будет невозможно);
- либо это передаваемые функции органа власти (тогда тоже положить в основу государственного задания школе эту функцию ГРБС не сможет — она сможет реализоваться только на базе казённых учреждений, а, следовательно, если это основной вид деятельности школы, ей придётся менять тип и переходить в категорию казённых учреждений).

Механизм формирования государственных/муниципальных заданий будет опираться на Ведомственные перечни ГУиВР, которые должны будут сформировать ГРБС, опираясь на принятые на федеральном уровне для государственных учреждений субъектов РФ «Общие требования к формированию, ведению и утверждению ведомственных перечней» (утверждённые Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2014 г. № 151). Таким образом, государственные/муниципальные задания для школ будут формироваться на основе принятого Министерством образования и науки РФ базового (отраслевого) перечня ГУиВР: переход на использование при формировании государственных заданий базовых (отраслевых) перечней ГУиВР определён с 1 января 2016 г., если субъектами РФ не установлен более ранний срок (что даёт регионам возможность запустить более ранний переход).

Письмом Минфина № 12–08–05/10904 от 13.03.2014 г. рассылался проект приказа Минфина РФ «Об утверждении Перечня видов деятельности, по которым ФОИВ, осуществляющие функции по выработке государственной политики и НПР в установленных сферах деятельности, формируют базовые отраслевые перечни ГИМ услуг и работ» (запущена процедура согласования и внесения изменений). Проект базового перечня Министерства образования и науки представлен для обсуждения на сайте Минфина РФ.

Школы должны провести очень чёткую инвентаризацию государственных/муниципальных услуг и выполняемых работ, положенных в основу государственных/муниципальных заданий в 2014 г., с существующим описанием образовательных услуг в базовом перечне.

Если на базе школы реализуются ГУиВР, которые содержатся в другом базовом (отраслевом) перечне, то в Ведомственный перечень ГРБС они также включаются с учётом особенностей (характеристик, форм предоставления и т.п.) реализации государственных услуг.

Для описания каждой государственной/муниципальной услуги (выполняемой работы) будет осуществляться её кодификация (присвоение уникальной реестровой записи). Реестровая запись — это уникальный код государственной/муниципальной услуги с чётко определённым набором её характеристик и особенностей реализации.

Если государственная услуга реализуется с другими характеристиками, или в другой форме, или для других потребителей, то при кодификации этим услугам будет присваиваться разная реестровая запись. Это создаёт основу для их включения как отдельно описываемых услуг в государственное задание и определение для них своей величины нормативных затрат на реализацию.

Форма заполнения базовых перечней выставлена на сайте Минфина РФ (на 28.04.2014). Она соотносит описание государственной услуги с формированием информации по 18 выделенным столбцам. По первым двум столбцам можно будет однозначно определить, из какого базового (отраслевого) перечня выбрана данная услуга и какое место в этом базовом перечне она занимает.

Указание на ППО, к расходным обязательствам которого в соответствии с нормативно-правовым актом относится ГУиВР (столбец 4), позволяет определить, из средств какого бюджета будет формироваться финансовое обеспечение реализации ГУиВР.

Если в столбце 5 будет указана для реализации данной государственной услуги возможность её предоставления **только на бесплатной для получателя форме, то реализовать эту услугу за плату будет невозможно.**

## Коды

При описании услуги по постановлению Правительства РФ от 26 февраля 2014 г. № 151 нужно указывать код Общероссийского классификатора видов экономической деятельности (ОКВЭД), которым соответствует государственная (муниципальная) услуга или работа. Коды ОКВЭД внесены в карту постановления школы на статистический учёт, и соотнесение государственной услуги с ОКВЭД школы позволяет избежать снижения качества реализации государственных услуг на базе учреждений, для которых данная услуга не попадает в основной вид деятельности. Эта норма конкретизирует понимание требований к исполнителю государственного/муниципального задания в зависимости от специфики государственной услуги.

В формируемый Ведомственный перечень, который будет готовить ГРБС, необходимо включать код ОКВЭД полностью, невзирая на то, что электронная система будет допускать внесение только четырёх знаков, так как исключение знаков из ОКВЭД может в корне изменить вид деятельности (например, если в качестве кода ОКВЭД используется 80.10.3 — Дополнительное образование детей, то 80.10 — Дошкольное и начальное образование).

## Форма заполнения базового (отраслевого) перечня

Обращаем внимание на то, что для уточнения специфики реализуемой государственной услуги выделено три столбца: 8–10. Кроме того, 11-й столбец позволяет уточнить форму реализации государственной услуги (выполняемой работы).

При этом в данные столбцы информация при описании услуги в Ведомственном перечне не вбивается, а выбирается из справочников. Это позволяет исключить различие в описании государственных услуг, реализуемых на различных территориях РФ. Например, представленная в описании государственная услуга «Показ спектаклей (театральных постановок)» может формироваться как:

Характеристика 1	Характеристика 2 (по месту проведения спектаклей)	Условия (формы) оказания услуги
<ul style="list-style-type: none"> <li>• опера;</li> <li>• балет;</li> <li>• драма;</li> <li>• музыкальная комедия;</li> <li>• кукольный спектакль</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• стационар;</li> <li>• на выезде;</li> <li>• на гастролях</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• большая форма (многонаселённая пьеса, из двух и более актов);</li> <li>• малая форма (камерный спектакль)</li> </ul>

Тогда в ведомственном перечне могут быть прописаны следующие государственные услуги, которые будут реализоваться на территории и могут быть положены в основу формирования государственного задания:

- показ спектаклей (театральных постановок) — драма, на гастролях, в малой форме;
- показ спектаклей (театральных постановок) — драма, на выезде, в малой форме, и т.п.

Различие в условиях реализации услуги предопределяет возможность применять разные нормативные затраты на реализацию государственной услуги.

Столбец 12 даёт нам возможность выбирать из справочника тип и вид учреждений, которые могут реализовать данную государственную услугу.

Если для данного вида услуги не включён в справочник тип, который соответствует учреждению, на базе которого планируется реализовать ГУиВР, необходимо либо перепрофилировать, либо переименовать (если это основной вид деятельности) учреждение, приводя его к заданным требованиям.

Это условие не позволяет снижать качество реализации ГУиВР за счёт реализации ГУиВР непрофильными учреждениями.

Столбцы 13–16 определяют наименования из соответствующих справочников показателей количества и качества (качество заполняется при наличии, количество обязательно к заполнению). При этом показатели объёма услуг однозначно определяемы и соотнесены с категорией потребителей государственной услуги.

Так, если в представленном в файле образце государственная услуга «Показ спектаклей (театральных постановок)» в справочнике единиц объёма содержит только число зрителей, то формирование и последующую оценку выполнения государственного задания придётся проводить по зрителям, а не по количеству отыгранных спектаклей. Если справочник показателей качества (а следовательно, и его измерение) в базовой форме не установлен, то включить их в Ведомственный перечень тоже не получится.

Столбец 18 содержит реквизиты нормативных правовых актов, являющихся основанием для включения ГУиВР в базовый перечень. При этом, если реализация услуги соотносится только с одним чётко заданным показателем объёма услуг, то проводить проверку реализации государственного/муниципального задания и возможную его финансовую корректировку ГРБС сможет только по этому показателю, даже если будет возможность в государственное задание включить дополнительные показатели количества и качества.

Ведомственный перечень ГУиВР не только будет формироваться учредителями и ГРБС на основе утверждённого базового (отраслевого) перечня Министерства образования и науки РФ, но и:

- формироваться и вестись в информационной системе, доступ к которой осуществляется через единый портал бюджетной системы Российской Федерации ([www.budget.gov.ru](http://www.budget.gov.ru));
- размещаться на официальном сайте по размещению информации о государственных и муниципальных учреждениях ([www.bus.gov.ru](http://www.bus.gov.ru)).

Таким образом, для руководителей школ настало время провести чёткую инвентаризацию тех видов образовательных программ и выполняемых на базе школы работ, которые ведутся в настоящее время, и соотнести их с базовым (отраслевым) перечнем Министерства образования и науки РФ, чтобы быть готовым либо к корректировке требований к реализуемым в рамках государственного/муниципального задания услугам, либо переводу части услуг (работ) в сферу приносящей доход деятельности, либо к возможной необходимости смены типа образовательного учреждения.

---

**Галина Константиновна Лапушинская,**  
заведующая кафедрой государственного управления  
Тверского государственного университета,  
профессор, доктор экономических наук  
e-mail: [laboratory-region@yandex.ru](mailto:laboratory-region@yandex.ru)