

ФОРМИРУЕМ муниципальное задание



Анатолий Соложников,
начальник Управления развития содержания образования
Департамента образования города Нижний Тагил,
кандидат педагогических наук

Федеральным законом от 26.04.2007 № 63-ФЗ в Бюджетный кодекс РФ введена в действие статья 69.2 «Государственное (муниципальное) задание»: государственные и муниципальные органы управления должны будут, начиная с 1 января 2009 года, формировать задания государственным, муниципальным учреждениям и иным некоммерческим организациям для оказания государственных или муниципальных услуг населению. В случае муниципального управления образованием речь идёт о формировании муниципального задания на обеспечение образовательных услуг в подведомственных образовательных учреждениях.

Для руководителей муниципальных органов управления образованием начинается пора формирования таких заданий. Из текста Бюджетного кодекса следует, что муниципальное задание (не цитируя полностью) должно содержать:

- выписку из реестра расходных обязательств по отрасли «Образование»;
- определение категорий лиц (в нашем случае это учащиеся и воспитанники муниципальных образовательных учреждений), являющихся потребителями соответствующих услуг;
- «показатели, характеризующие качество и (или) объём (состав) оказываемых физическим и (или) юридическим лицам государственных (муниципальных) услуг»;

- порядок оказания образовательных услуг;
- предельные цены (тарифы) на оплату образовательных услуг в тех случаях, если законодательством предусмотрено оказание «соответствующих» услуг на платной основе, либо порядок их установления;
- порядок контроля за исполнением муниципального задания, в том числе и порядок его досрочного прекращения;
- требования к отчётности об исполнении муниципального задания.

Порядок формирования муниципального задания устанавливается местной администрацией. Задание может формироваться сроком на один год, если речь идёт о формировании годового бюджета, или на срок до трёх лет «в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и плановый период», т.е. на два или на три года. В зависимости от объёма и содержания муници-

пального задания формируется бюджет отрасли на очередной период. Новая редакция Бюджетного кодекса ставит нас перед необходимостью перехода от прежней системы формирования бюджета «по потребностям» к системе исполнения государственных и муниципальных обязательств. Причём если учесть менталитет типичного чиновника Минфина региона, который принимает решения по нормативам, коэффициентам и, в конечном счёте, по объёмам, то нам придётся овладеть искусством доказывать и детально формировать задания, в которых учтена всякая мелочь. Буквально один пример. При согласовании контрольных цифр в бюджетном отделе Минфина области мы заявили о необходимости капитального ремонта загородного оздоровительного лагеря. Узнав о том, что в лагере до сих пор уличные туалеты и ногомойки, наш куратор предложил вместо денег бульдозер (!) для сноса лагеря. Что ж, нам действительно придётся заказать бульдозер плюс все сопутствующие работы, если не докажем наличие государственных и муниципальных обязательств на отдых и оздоровление детей. Вывод отсюда следующий: чтобы активно развивать и поддерживать муниципальную систему образования, необходимо овладеть искусством формировать и отстаивать муниципальные задания.

С учётом горького опыта подготовки муниципального задания хотелось бы дать совет моим коллегам: принимайте участие в подготовке самой методики формирования муниципального задания. Ибо представители нормативно-бюджетных и финансовых органов обычно берут это бремя на себя, составляя общие требования к порядку формирования муниципального задания, облакая в конечном счёте его в форму распорядительного документа муниципального образования. В итоге нам остаётся только роль исполнителей не только неудобного документа, да ещё и с претензией на сокращение бюджетных ассигнований.

Требования к составлению муниципального задания

Рассмотрим лишь некоторые, как нам кажется, непростые требования нового документа.

Первое требование к составлению муниципального задания звучит так: «Выписка из реестра

расходных обязательств по расходным обязательствам, исполнение которых необходимо для выполнения государственного (муниципального) задания».

Согласно пункту 2 статьи 87 Бюджетного кодекса РФ «Под реестром расходных обязательств понимается используемый при составлении проекта бюджета свод (перечень) законов, иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов, обуславливающих публичные нормативные обязательства и (или) правовые основания для иных расходных обязательств с указанием соответствующих положений (статей, частей, пунктов, подпунктов, абзацев) законов и иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов с оценкой объёмов бюджетных ассигнований, необходимых для исполнения включённых в реестр обязательств». Согласно пункту 5 той же статьи порядок ведения реестра устанавливается местной администрацией муниципального образования: таким образом муниципальные органы управления образованием вполне могут влиять на формирование порядка ведения реестра.

Традиционно же, «по старому», выписка из реестра в исполнении экономистов бухгалтерии представляет собой перечень типов учреждений, в которых оказываются услуги детям (детские сады, школы, учреждения дополнительного образования и так далее) со ссылкой на нормативно-правовые документы, разрешающие существование учреждений. И уже в выписке проставлены контрольные цифры финансирования на будущий год исходя из предполагаемых фактических расходов уходящего года. Всё это называется образовательными услугами. Мы полагаем, что этого недостаточно.

Надо иметь целевые муниципальные программы строительства и капитального ремонта школ, детских садов например. Если такой программы нет, необходимы

средства на их разработку, включая расходы на проектно-сметную документацию. Но следует иметь в виду, что региональные министерства финансов, с которыми приходится согласовывать бюджет города, скептически относятся к местным целевым комплексным программам, поэтому лучше стать участником региональной программы на условиях софинансирования.

Ещё один вопрос, никогда не рассматриваемый финансовыми органами, подсказал нам опытный юрист. В пункте 4 статьи 31 Закона РФ «Об образовании» указано, что к полномочиям органов местного самоуправления относится «обеспечение содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных учреждений, обустройство прилегающих к ним территорий». Из самого названия статьи закона следует, что это не подходит под вид образовательной деятельности учреждения, следовательно, код услуги должен быть иной. Кстати, именно эта часть полномочий далеко не во всех городах аккуратно выполняется: достаточно взглянуть на внешний вид школьных дворов и участков детских садов. Думается, что есть все основания под этот пункт сформировать муниципальное задание. На наши настойчивые вопросы к работникам экономических и финансовых служб по поводу финансирования этого вида полномочий конкретных ответов добиться невозможно. Вариантов ответа обычно два: «Этого никогда у нас не было», или «Должно быть включено в другие разделы, например в благоустройство или в капитальные ремонты». Но ведь очевидно, что за счёт благоустройства или капитальных ремонтов муниципальных зданий и сооружений вопрос этот не решить: благоустройство в городах и районах практически никогда не касается территорий образовательных учреждений. Ответ же юристов прост и прямолинеен: «Раз в законе прописано, должно быть исполнено, т.е. профинансировано». Своим коллегам могу только пожелать постепенно подобраться к практическому воплощению идеи получать финансирование через муниципальное задание. Обобщая, можно сказать,

что сама подготовка реестра обязательств ориентирует нас не на повторение опыта прошлых лет, а на безусловное предоставление всех услуг, предусмотренных действующим законодательством, или на создание условий для их предоставления в обозначенной перспективе.

Следующий пункт задания предусматривает «определение категорий физических и (или) юридических лиц, являющихся потребителями соответствующих услуг». Здесь подаются данные государственной статистики по проживающим в территории детям, но данные эти всегда полуторагодовой давности. Причина по-прежнему банальна: так сложилось, так удобно. Для муниципальной системы образования это не просто неудобно, это ещё и грозит недополучением средств в случае прироста контингента. Так что резерв для предъявления своих расходов у нас есть, категории же определяются типовыми положениями об образовательных учреждениях различных типов и видов. Наиболее однозначно определяются в данном случае учащиеся школ в возрасте от 6,5 до 18 лет.

В области дополнительного образования действующим Типовым положением об образовательном учреждении дополнительного образования детей (утверждено Постановлением Правительства РФ от 7 марта 1995 г. № 233) установлены возрастные границы от шести до 18 лет. Следовательно, каждый ребёнок в этом возрасте имеет право на получение услуг дополнительного образования. Последние обстоятельства вполне очевидны и понятны всем, но экономисты их читают по-своему. Идём дальше.

Наибольший интерес, на наш взгляд, представляют собой «показатели, характеризующие качество и (или) объём (состав) оказываемых физическим и (или) юридическим лицам государственных (муниципальных) услуг». Оставим пока в стороне качество услуг и конспективно рассмотрим объёмные показатели.

При определении объёмов предоставления услуг в наивыгодном и защищённом положении, на наш взгляд, находятся школы. Объёмные показатели определяются государственным образовательным стандартом и базисным учебным планом, которые содержат количественные и качественные показатели. Типовые положения и СанПиНы укажут нам на количество детей в классе и в группе.

Сложным разделом определения объёма образовательных услуг является дополнительное образование. Действующее законодательство практически никак не регулирует этот вопрос. Ни статья 26 Закона РФ «Об образовании» (Дополнительное образование), ни статья 31 того же закона, регулирующая полномочия органов местного самоуправления, не оговаривают каких-либо гарантий или ограничений в части предоставления услуг дополнительного образования. Статья 41 указывает на нормативы финансирования, которые могут приниматься муниципалитетами на основе федеральных нормативов. Но их сегодня тоже нет! Так что самое время заняться выработкой и утверждением региональных и местных программ, чтобы иметь достаточно надёжную защиту и гарантии сохранения системы дополнительного образования. Некоторые территории вместо гарантированного норматива на каждого ребёнка устанавливают процент охвата детей кружками и секциями: например, не менее 40% от общего количества учащихся школ. Или фиксируют цифру, соответствующую числу занимающихся в системе дополнительного образования. Что ж, с точки зрения сложившейся практики управления это вполне привычный подход и почти безошибочный. Но остаётся вопрос: почему дети и их семьи остаются в неравных условиях на получение образования? Если удалось охватить 40% детей и потратить на них средства, то как быть с остальными 60%, которые тоже имеют право на получение дополнительного образования?

Министерство образования и науки РФ коснулось этой проблемы в проекте «Современной модели образования, ориентированной на решение задач инновационного развития экономики» (Приложение к письму Минобрнауки РФ от 8 мая 2008 г. № 03-946). В проекте модели указано, что «К 2012 году

на каждого школьника в среднем за счёт бюджетных средств будет приходиться не менее двух часов дополнительного образования в неделю, а к 2020 году — не менее шести часов». Сколько часов выделяется сегодня на среднестатистического российского ребёнка, в документе не указано. Таким образом, при отсутствии единых нормативов и при декларативном заявлении, что «дополнительные образовательные услуги реализуются в целях всестороннего удовлетворения образовательных потребностей граждан, общества и государства» (пункт 1 статьи 26 закона РФ «Об образовании»), можно вполне обоснованно настаивать на 100%-ном охвате детей услугами дополнительного образования со среднестатистической нагрузкой занимающихся в кружках и секциях.

Качество муниципальных услуг

Составная часть муниципального задания — качество муниципальных услуг. Вот уж вопрос так вопрос! Можно привести массу монографий, в которых говорится о качестве образования и соответственно услуг. Но ведь муниципальное задание — документ достаточно формальный, отчётность по нему должна будет приводить к финансовым последствиям. Вполне справедливым будет взять за основу стандартизированный подход, позволяющий достаточно определённо прописать условия, процесс и предполагаемый результат.

В разделе «Условия» можно указать на существующие лицензионные требования, предъявляемые к школе. Учтя, что при лицензировании образовательной деятельности практически к каждой школе есть замечания и предложения комиссий, в муниципальное задание могут быть включены требования по устранению этих замечаний. При контроле за исполнением задания это можно проверить.

В разделе «Процесс» имеет смысл указать на организационные требования к графику образовательного процесса, выполнению учебного плана и образовательных программ, использованию сертифицированной учебно-методической продукции или программного обеспечения к компьютерной технике. Здесь же могут быть указаны такие процессуальные требования, как соблюдение педагогами профессионально-педагогической этики, соблюдение прав детей на доступность и бесплатность обучения и воспитания в пределах государственного стандарта, право на индивидуальный подход, на выбор формы, профиля обучения и другие требования, которые муниципальный орган управления образованием считает важными для своей территории.

В разделе «Результат» как минимум должны быть указаны требования, касающиеся достижений учащихся и воспитанников в пределах государственного образовательного стандарта. Отдельные территории, формулируя это задание по школам, «будучи реалистами», подгоняют его под повторяющиеся из года в год показатели по успеваемости, по отсеву, по поступающим в высшие и средние профессиональные учебные заведения. Полагаю, что это не тот случай: задание за деньги не может допускать его неполного выполнения. Если оно не выполняется, или, наоборот, выполняется наилучшим образом, то в этих случаях должны включаться экономические механизмы стимулирования. Поэтому выполнение Госстандарта того же общего среднего образования должно быть основным. По поступаемости в вузы и ссузы тоже не совсем наш показатель: полномочия муниципалитета в данном случае ограничиваются «организацией предоставления общедоступного и бесплатного... общего образования» не ниже тех требований, которые определяются законом. Безусловно, каждое городское или районное управление образованием отслеживает и пытается умножить все эти показатели, но это уже другие

программы, другие задания, не всегда касающиеся бюджетирования.

У читателя в этом месте должен возникнуть вопрос о конкретике по каждому типу и виду образовательного учреждения. Если опять же со школами все понятно, то как быть с результативностью по дошкольному и дополнительному образованию? Действительно, государственных образовательных стандартов на уровне Федерации здесь нет, наверное, и не будет. В Свердловской области действует Национально-региональный компонент Государственного образовательного стандарта для дошкольного образования и даже определены «рекомендуемые результаты образования воспитанника». У ребёнка при выпуске из детского сада, например, должны быть сформированы «первоначальные представления о нравственной, эстетической, трудовой культуре родного края и её взаимосвязи с культурой других регионов страны, мира». Как всё это измерить? Скорее всего, как для дошкольного, так и для дополнительного образования придётся остановиться на вышеупомянутых составляющих «условия» и «процесс». Результативность же лучше рассматривать через отзывы родителей и самих детей, используя для этого анализ обращений граждан, опросы, социологические исследования и иные формы связи с потребителями муниципальных образовательных услуг.

Завершая рассмотрение лишь части общего вопроса по разработке муниципального задания, отметим, что любая новация может либо дать очередной импульс для развития системы, либо породить массу ненужных бумаг в виде планов и отчётов, которым и так несть числа. Эффект развития возможен в том случае, если муниципальное задание будет достаточно внятным документом, легко и ясно читаемым, с диагностируемыми показателями, с возможностью принимать управленческое решение по итогам контроля. **НО**