

КАК МУНИЦИПАЛЬНЫМ ЗАКАЗОМ «ОПТИМИЗИРОВАТЬ» СЕТЬ ОБЩЕОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ



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

С 1 января 2009 года финансирование образовательных учреждений (причём, как бюджетных, так и автономных) должно осуществляться на основе муниципального заказа. К чему это приведёт, мы видим по аналогичным реформам в медицине: за исключением экстренной помощи она становится сплошь платной. Так реформаторы хотят сделать и в школах: кроме минимума всё остальное, по их мнению, должно быть за дополнительную плату. Нельзя соглашаться с такими реформами, так как разрушить систему народного образования значительно проще, чем потом восстанавливать. Лучше потратить дополнительный рубль на школу, чем потом тратить лишние сто рублей на правоохранительную систему — содержание детей в колониях, зарплату наркополицейских и сотрудников других силовых структур.

Вчера «оптимизировали» медицину, завтра примутся за образование

Здравоохранение уже стало в нашей стране платной медициной. Бесплатное лечение доступно гражданам всё реже и реже, а реформы в здравоохранении направлены на то, чтобы оплачивать за счёт бюджета (включая средства обязательного медицинского страхования) только экстренное лечение. Вот как выглядит теперь реформированное здравоохранение, например, в Калужской области, считающейся передовиком по реформированию медицины.

В городе Калуге есть больницы, а рядом деревни, в которых больницы

нет. Однако пользоваться городскими больницами запрещено и больным надо ехать в райцентр, который находится отнюдь не рядом (50 км). Это, очевидно, считается доступностью здравоохранения и возможностью выбирать лечебное учреждение...

В самой же Калужской больнице им. Циолковского количество оплачиваемых бюджетом коек сократили с 250 до 50 коек, ликвидировали отделения: офтальмологическое, гинекологии, хирургию. Причём муниципальный заказ сокращён безо всяких формальностей, без проведения конкурсов: просто эта больница ведомственная (РЖД).

Но ведь то же самое ждёт и муниципальные больницы, когда в 2009 году «наступит» эра муниципального заказа и для них!

На место бесплатной медицины приходит платная, а пациенты могут выбирать: долго стоять в очереди на «бюджетное» место и получить полубесплатное лечение в совковых условиях (эффективные лекарства всё равно покупать придётся), либо лечиться в хороших условиях, но оплачивая все эти услуги (естественно, что очень дорого). Медицинские услуги у нас теперь во многих случаях дороже, чем в некоторых странах, куда уже потянулся поток российских пациентов.

Врачи и пациенты уже привыкли, что лекарства надо выписывать подешевле, а не более эффективные для данного больного (если пациент не в состоянии их приобрести за собственные средства). Теперь делается следующий шаг: предписывается в стационар помещать больных лишь в крайних случаях, в рамках муниципального заказа. Для того, чтобы эти предписания соблюдались, количество мест в больницах сокращается.

Болезнь теперь можно только в рамках, установленных муниципальным заказом, который становится всё меньше. В медицине уже введено подушевое финансирование и, например, на каждого льготника положена сумма 417 рублей, независимо от его заболевания. Стоит ли удивляться, что с точки зрения Минфина РФ ученик также должен стоять одинаково?!

Модель реформирования общего образования очень похожа на то, что уже сделано в рамках экономической реформы высшего образования, хотя об этом прямо нигде и никем не говорится.

Весьма вероятно следующее развитие «оптимизации» образования. Лицеи, гимназии в массовом порядке будут переводиться в автономные учреждения (такой разнарядки ждать осталось недолго). Им может быть дан весьма ограниченный муниципальный заказ, за пределами которого школы смогут на-

бирать контингент среди желающих поступить на условиях «полного возмещения затрат». Тем, кто не сможет платить, будут предоставляться места в муниципальных школах попроще, причём уже сейчас встаёт вопрос о доступности такого образования, так как «простая» школа может находиться вдали от места проживания ребёнка (особенно в крупных городах, где в центре города уже может не быть школ, не имеющих повышенного статуса).

Сельскую школу ждёт печальная перспектива: норматив заставят устанавливать в зависимости от «нормативного числа учащихся», и небольшие сельские школы будут закрываться (в зависимости от позиции губернаторов и активности населения в отдельных регионах агония массовой сельской школы может затянуться). Причём закрывать школы будут с помощью прокуратуры и через механизмы лицензирования и аттестации — местные власти просто не смогут обеспечить надлежащие условия (вспомним законопроект о государственном стандарте общего образования!). Кроме того, в условиях инициированного федеральным центром безудержного роста цен на коммунальные услуги (недавно объявленное резкое повышение тарифов на электричество, газ неизбежно потянут за собой рост и других тарифов!) местные власти просто не смогут оплатить их для маленьких школ, а помощь местным бюджетам на эти цели из региональных бюджетов вряд ли будет предоставляться.

Регламентация государственного (муниципального) заказа

Федеральным законом от 26.04.2007 № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс (БК) РФ в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» в Бюджетный кодекс РФ введена статья 69.2,

положения которой посвящены государственному (муниципальному) заданию.

В предыдущей редакции БК РФ не использовался термин «государственное (муниципальное) задание», хотя в ряде статей встречались похожие понятия. Например, согласно предыдущей редакции пункта 3 статьи 158 БК РФ главный распорядитель бюджетных средств определял задания по предоставлению государственных или муниципальных услуг для подведомственных распорядителей и получателей бюджетных средств с учётом нормативов финансовых затрат. Аналогичный термин встречается и в некоторых других статьях БК РФ.

Согласно новой редакции статьи 6 БК РФ под *государственным (муниципальным) заданием* понимается документ, устанавливающий требования к составу, качеству и/или объёму, условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг.

Государственные (муниципальные) услуги физическим и юридическим лицам — услуги, оказываемые физическим и юридическим лицам в соответствии с государственным (муниципальным) заданием органами государственной власти (органами местного самоуправления), бюджетными учреждениями, иными юридическими лицами безвозмездно или по ценам (тарифам), устанавливаемым в порядке, определённом органами государственной власти (органами местного самоуправления).

Бюджетное учреждение — государственное (муниципальное) учреждение, финансовое обеспечение выполнения функций которого, в том числе по оказанию государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам в соответствии с государственным (муниципальным) заданием, осуществляется за счёт средств соответствующего бюджета на основе бюджетной сметы.

Назначение государственного (муниципального) задания определено пунктом 2 статьи 69.2 БК РФ: данное задание используется при составлении проектов бюджетов для планирования бюджетных ассигнований на оказание государственными (муниципальными) учреждениями и иными некоммерческими

организациями государственных (муниципальных) услуг физическим и/или юридическим лицам. Это правило об использовании государственного (муниципального) задания при составлении проектов бюджетов для планирования бюджетных ассигнований вступает в силу с 1 января 2009 г.

Статья 69.2 БК РФ устанавливает требования к государственному (муниципальному) заданию. В частности, такое задание должно содержать:

- выписку из реестра расходных обязательств по расходным обязательствам, исполнение которых необходимо для выполнения государственного (муниципального) задания;
- определение категорий физических и/или юридических лиц, являющихся потребителями соответствующих услуг;
- показатели, характеризующие качество и/или объём (состав) оказываемых физическим и/или юридическим лицам государственных (муниципальных) услуг;
- порядок оказания государственных (муниципальных) услуг физическим и/или юридическим лицам;
- предельные цены (тарифы) на оплату государственных (муниципальных) услуг физическими и/или юридическими лицами в случаях, если законодательством предусмотрено оказание соответствующих услуг на платной основе, либо порядок их установления;
- порядок контроля за исполнением государственного (муниципального) задания, в том числе условия и порядок его досрочного прекращения;
- требования к отчётности об исполнении государственного (муниципального) задания.

Финансовое обеспечение выполнения государственных (муниципальных) заданий осуществляется за счёт средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, бюджетов субъектов РФ, и бюджетов территориальных государственных внебюджетных

фондов, местных бюджетов в порядке, установленном соответственно Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией.

При этом согласно новой редакции статьи 70 БК РФ обеспечение выполнения функций бюджетных образовательных учреждений включает:

- оплату труда работников бюджетных учреждений, командировочные и иные выплаты в соответствии с трудовыми договорами и законодательством страны, законодательством субъектов РФ и муниципальными правовыми актами;
- оплату поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных (муниципальных) нужд;
- уплату налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации;
- возмещение вреда, причинённого бюджетным учреждением при осуществлении его деятельности.

Из этого определения видно, что помимо оплаты труда и командировочных расходов, все иные расходы образовательных учреждений должны оформляться в виде оплаты по государственным (муниципальным) контрактам в соответствии с Федеральным законом от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Напомним, что согласно статье 55 данного закона размещение заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) осуществляется заказчиком в случае, если осуществляются поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд на сумму, не превышающую установленного Центральным банком РФ предельного размера расчётов наличными деньгами между юридическими лицами по одной сделке (в настоящее время предельный размер составляет 100 тыс. рублей). При этом заказы на поставки одноимённых товаров, вы-

полнение одноимённых работ, оказание одноимённых услуг заказчик вправе размещать в течение квартала в соответствии с настоящим пунктом на сумму, не превышающую указанный предельный размер расчётов наличными деньгами. По итогам размещения таких заказов могут быть заключены государственные или муниципальные контракты, а также иные гражданско-правовые договоры в соответствии с Гражданским кодексом РФ.

Государственный (муниципальный) заказ автономным учреждениям

В соответствии со статьёй 78.1 БК РФ в бюджетах бюджетной системы могут предусматриваться субсидии автономным учреждениям, включая субсидии на возмещение нормативных затрат на оказание ими в соответствии с государственным (муниципальным) заданием государственных (муниципальных) услуг.

Порядок определения объёма и предоставления этих субсидий из федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, бюджетов субъектов РФ и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, местных бюджетов устанавливается соответственно Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией. Постановлением Правительства РФ от 18.03.2008 № 182 «Об условиях и порядке формирования задания учредителя в отношении автономного учреждения, созданного на базе имущества, находящегося в федеральной собственности, и порядке финансового обеспечения выполнения задания» такой порядок установлен для федеральных автономных учреждений. Очевидно, что по представлениям федеральных чиновников, аналогичным образом должен формироваться и муниципальный (государственный) заказ для муниципальных (государственных) общеобразовательных учреждений.

Задание формируется органом исполнительной власти, исполняющим функции и полномочия учредителя, и обязательно для автономного учреждения. При этом учредитель устанавливает в задании *требования к качеству и (или) объёму (составу), условиям, порядку и результатам оказания автономным учреждением услуг*, выполнения им работ для обеспечения предусмотренных законодательством полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта и иных сферах с учётом потребностей в государственных услугах, а также определяет порядок контроля за исполнением задания, включая условия и порядок досрочного прекращения его выполнения.

Задание устанавливается в соответствии с основной деятельностью, предусмотренной уставом федерального автономного учреждения. При необходимости задание может быть разделено на несколько подразделов (по видам услуг).

В состав задания включаются:

- выписка из реестра расходных обязательств по расходным обязательствам, исполнение которых необходимо для выполнения задания;
- перечень категорий потребителей услуг, оказываемых в рамках задания, с выделением категорий потребителей, имеющих право на бесплатное и (или) частично платное получение услуг, а также планируемое количество потребителей этих услуг (если характер задания предполагает возможность планирования количества потребителей);
- показатели, характеризующие качество и (или) объём (состав) оказываемых федеральным автономным учреждением услуг, на очередной финансовый год планового периода, на который устанавливается задание (если возможно — в расчёте на одного потребителя каждой категории), методика расчёта значений показателей, требования к квалификации и опыту персонала, оказывающего услуги, требования к материально-техническому обеспечению и порядок оказания услуг с указанием правового акта, которым утверждены требования к качеству услуг (при наличии);

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

- порядок оказания услуг физическим и (или) юридическим лицам с указанием регламента или иного документа, которыми установлен указанный порядок. При отсутствии регламента (иного документа) прилагаются:
 - описание основных процедур оказания услуг федеральным автономным учреждением;
 - порядок информирования потенциальных потребителей об оказании услуг;
 - перечень оснований для приостановления оказания услуг или отказа в оказании услуг;
- предельные цены (тарифы) на оплату услуг физическими и (или) юридическими лицами (в случае, если законодательством предусмотрено выполнение соответствующих работ (оказание услуг) на платной основе) либо порядок их установления;
- порядок контроля за выполнением задания, условия и порядок его досрочного прекращения;
- требования к отчётности федерального автономного учреждения о выполнении задания (включая форму отчёта о выполнении задания и периодичность его представления);
- срок выполнения задания;
- порядок изменения задания.

При формировании учредителем задания должны учитываться предложения федерального автономного учреждения, касающиеся потребности в соответствующих услугах, оцениваемые на основании прогнозируемой динамики количества потребителей услуг, уровня удовлетворённости существующим объёмом и качеством услуг и возможностей федерального автономного учреждения по оказанию услуг. Также должны учитываться показатели выполнения федеральным автономным учреждением задания в отчётном финансовом году

и объёмы бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств, доведённые в установленном порядке до учредителя федерального автономного учреждения. На самом деле преобладающее значение все же будет иметь количество средств, выделенных в соответствующем бюджете (и доведённых финансовыми органами по соответствующему подразделу бюджета).

Учредитель вправе изменять задание в установленном порядке, только если это не приведёт к увеличению объёма бюджетных ассигнований, предусмотренных учредителю в федеральном бюджете на соответствующий финансовый год на оказание услуг: можно за счёт одного автономного учреждения увеличить задание другому, но обоим увеличить нельзя, так как это приведёт к росту бюджетных ассигнований.

Определён и срок утверждения задания учредителем: после принятия федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

При этом задание должно быть доведено до федерального автономного учреждения до начала финансового года. Учитывая, что бюджеты муниципальных образований чаще всего принимаются уже после начала финансового года, сомнительно, что до муниципальных автономных учреждений задание будет доводиться аналогичным образом.

Выполнение задания осуществляется за счёт бюджетных ассигнований путём предоставления федеральному автономному учреждению:

- субсидии на возмещение нормативных затрат на оказание им услуг физическим и (или) юридическим лицам;
- субсидии 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, а также на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения, по кото-

рым признаётся соответствующее имущество, в том числе земельные участки.

Таким образом, автономное учреждение должно получить две субсидии:

- на свою деятельность с учётом прямых затрат на оказание образовательных услуг;
- на содержание имущества, включая уплату налогов.

При этом субсидии не выделяются на имущество, сданное в аренду с согласия учредителя.

Субсидии перечисляются в установленном порядке на счёт, открытый федеральному автономному учреждению в кредитной организации. При этом для федеральных учреждений субсидии должны перечисляться одной суммой каждая (с поквартальной или помесечной разбивкой). Периодичность перечисления субсидий в течение финансового года и размеры субсидий определяются соглашением, которое должно заключаться между учредителем и федеральным автономным учреждением. Соглашение между учредителем и федеральным автономным учреждением о порядке и условиях предоставления субсидий является приложением к государственному (муниципальному) заданию.

Органы местного самоуправления могут перечислять субсидии муниципальным автономным учреждениям и через органы казначейства, причём с постатейной разбивкой. Основания предполагать такое внимание со стороны органов местного самоуправления даёт практика финансирования негосударственных общеобразовательных учреждений, которые в некоторых регионах также получают субсидии на лицевые счета, открытые в органах муниципального казначейства с жёстким контролем их целевого расходования.

Размер нормативных затрат на выполнение задания рассчитывается учредителем на основании утверждённых нормативов затрат на оказание услуг физическим и (или) юридическим лицам в рамках задания,

а также норматива затрат на содержание недвижимого и особо ценного движимого имущества и уплату налогов, за исключением случаев, установленных актами Президента РФ и Правительства РФ.

В федеральном законе о федеральном бюджете могут предусматриваться субсидии иным некоммерческим организациям, не являющимся автономными и бюджетными учреждениями, в том числе в виде имущественного взноса в государственные корпорации. Тем самым Бюджетным кодексом РФ определена возможность финансировать автономные некоммерческие образовательные организации и негосударственные (частные) образовательные учреждения. Однако для этого необходимо принять соответствующие нормативные правовые акты на региональном и муниципальном уровнях.

Аналогично методике, рекомендованной Минобрнауки РФ к использованию в рамках комплексов проектов модернизации образования, для федеральных автономных учреждений, созданных путём изменения типа существующего федерального государственного учреждения, в течение трёх лет с даты создания должна предоставляться за счёт средств федерального бюджета субсидия с целью выравнивания финансового обеспечения выполнения задания, сформированного учредителем в отношении этого федерального автономного учреждения.

Размер субсидии определяется как разность между размером бюджетных ассигнований, предоставленных федеральному бюджетному учреждению на текущий год и плановый период, и размером субсидии на возмещение нормативных затрат на оказание федеральным автономным учреждением услуг физическим и (или) юридическим лицам и на содержание недвижимого и особо ценного движимого имущества.

Федеральное автономное учреждение должно три года получать средств не меньше, чем до перехода в эту форму. Дальше придётся жить уже по нормативам затрат, какие бы они ни были, и зарабатывать недостающие средства самостоятельно. Нормативы затрат для федеральных образовательных автономных учреждений должно определить Федеральное агентство по образованию для тех учреждений, учредителем которых оно выступает.

Эффективность использования средств

Переход к финансированию образовательных учреждений (как автономных, так и бюджетных) на основе государственного (муниципального) заказа с учётом жёсткой регламентации расходов бюджетных учреждений делает весьма затруднительным нецелевое использование средств. При этом федеральным властям необходимо иметь основания для сокращения размеров трансфертов регионам (а регионам — муниципальным образованиям). Поэтому в правоприменительную практику начинают вводить понятие «эффективность использования средств».

В соответствии со статьёй 28 БК РФ одним из принципов бюджетной системы России является принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств. При этом статья 270.1 БК РФ предусматривает, что органы исполнительной власти (органы местной администрации) вправе создавать подразделения внутреннего финансового аудита (внутреннего контроля), осуществляющие подготовку и организацию мер, повышающих результативность (эффективность и экономность) использования бюджетных средств.

Таким образом, эффективность и результативность фактически сводятся к экономии бюджетных средств (сделайте получше да подешевле!), называемой также «оптимизацией». Хотя, конечно, весьма интересный пассаж: результативность = эффективность + экономность...

Если этот термин понравится чиновникам образовательных ведомств, то ликвидация сельских школ будет теперь называться уже не «оптимизацией» сети, а «повышением результативности»...

Эффективность управления кадровыми ресурсами в школах осуществляется,

исходя из расчёта числа учеников, приходящихся на одного учителя:

$$P1 = \left(\frac{V_y}{U_{\phi}} - \frac{V_y}{U_{ц}} \right) \times \text{Зсзпу} \times 12 \text{ мес.},$$

где:

$P1$ — объём неэффективных расходов на управление кадровыми ресурсами (учителя) (тыс. рублей);

$U_{ц}$ — целевое значение числа учеников, приходящихся на одного учителя (человек);

U_{ϕ} — среднее число учеников, фактически приходящихся на одного учителя в субъекте РФ (человек);

V_y — число учеников в субъекте РФ (человек);

Зсзпу — среднемесячная номинальная начисленная заработная плата учителей в субъекте РФ (тыс. рублей).

Расчёт эффективности управления кадровыми ресурсами (учителя) производится при $U_{\phi} < U_{ц}$.

Получаемое выражение отражает эффективность управления кадровыми ресурсами в субъекте РФ. При избыточном значении показателя должна проводиться *оптимизация*, т.е. сокращение численности учителей.

Неэффективные расходы, обусловленные излишней штатной численностью других работников школ (административно-управленческого, учебно-вспомогательного и младшего обслуживающего персонала, педагогических работников, не осуществляющих учебный процесс), определяются исходя из их оптимальной численности, в диапазоне 35–40% от штатных должностей учителей. Естественно, что «лишние», в понимании федеральных чиновников, работники, также должны быть сокращены.

Эффективность наполняемости классов оценивается на основе расчёта по показателям наполняемости классов в городских поселениях и сельской местности.

$$P2 = \left(\frac{V_y}{H_{\phi}} - \frac{V_y}{H_{ц}} \right) \times C_{к}$$

где:

$P2$ — объём неэффективных расходов в связи с низкой наполняемостью классов; $H_{ц}$ — целевое значение норматива наполняемости классов;

H_{ϕ} — средняя наполняемость классов в субъекте РФ;

$C_{к}$ — средняя стоимость содержания одного класса в субъекте РФ. Рассчитывается как отношение текущих расходов консолидированного бюджета субъекта РФ на общеобразовательные учреждения к общему количеству классов в регионе; V_y — число учеников в городских поселениях, сельской местности субъекта РФ.

Формула определения эффективности управления классокомплектностью рассчитывается при $H_{\phi} < H_{ц}$.

Расходы считаются отдельно по городским поселениям и сельской местности, затем суммируются. Значения показателя соотносятся с нормативом наполняемости классов (город — 25 человек, село (рекомендуемое значение) — 14 человек).

Полученное выражение отражает эффективность управления ресурсами. Низкое значение функции — **неэффективное управление, при котором должна происходить реструктуризация школ региона:** если в городской местности в классах меньше 25 человек (а больше не может быть по САНПИН!), то школы надо реструктуризировать (= сокращать и укрупнять) так, чтобы везде стало 25 и более.

Для сельской местности, казалось бы, более льготные условия: 14 человек в классе — целевая средняя наполняемость. Но на практике в подавляющем большинстве регионов это означает, что закрываются практически все сельские школы, за исключением школ в районных центрах и нескольких наиболее отдалённых школ, из которых физически невозможен подвоз учащихся. Хотя для уничтожения и этих школ уже предлагается создание интернатов при школах... **НО**