

Подготовлены в рамках проекта Министерства образования и науки Российской Федерации «Организационно-методическое сопровождение внедрения нового механизма нормативного финансирования государственного задания на выполнение государственных услуг в сфере профессионального образования»

**Общество с ограниченной ответственностью « ЭКОРИС-НЭИ»
(ООО «ЭКОРИС-НЭИ»)**

**Аналитический доклад
о состоянии и тенденциях развития нового механизма нормативного
финансирования государственного задания не менее чем в 10 субъектах
Российской Федерации, находящихся в 8 федеральных округах**

Проект Министерства образования и науки Российской Федерации

Москва, 2013

Подготовлены в рамках проекта Министерства образования и науки Российской Федерации «Организационно-методическое сопровождение внедрения нового механизма нормативного финансирования государственного задания на выполнение государственных услуг в сфере профессионального образования»

Авторский коллектив: О.К. Ястребова (руководитель), А.В. Цветкова, А.С. Афанасьев, О.А. Феоктистова, Р.М. Камалов.

При использовании данного материала ссылка на источник обязательна.

Подготовлены в рамках проекта Министерства образования и науки Российской Федерации «Организационно-методическое сопровождение внедрения нового механизма нормативного финансирования государственного задания на выполнение государственных услуг в сфере профессионального образования»

Аналитический доклад о состоянии и тенденциях развития нового механизма нормативного финансирования государственного задания не менее чем в 10 субъектах Российской Федерации, находящихся в 8 федеральных округах

Со времени начала реформы (2010г.) механизмов финансового обеспечения государственных учреждений прошло достаточно времени. Государственные и муниципальные учреждения профессионального образования и их учредители прошли этап подготовки к переводу на новый механизм нормативного финансового обеспечения и с 2012 года осуществляют свою деятельность на основе государственного (муниципального) задания, финансовое обеспечение которого производится путем предоставления субсидии на возмещение нормативных затрат.

В настоящем аналитическом докладе представлены результаты анализа состояния и тенденций развития нового механизма нормативного финансирования государственного задания. В соответствии с техническим заданием анализ проводился на примере 10 субъектов Российской Федерации, расположенных в 8 федеральных округах, в том числе: г. Москва, г. Санкт-Петербург, Свердловская область, Новосибирская область, Самарская область, Хабаровский край, Курская область, Липецкая область, Ростовская область, Ставропольский край.

Для сравнения, в анализе были также использованы результаты анализа данных по десяти федеральным органам власти, выполняющим функции и полномочия учредителей и подведомственным им федеральным государственным учреждениям профессионального образования, в том числе: Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (59 учреждений), Министерство связи Российской Федерации (4 учреждения), Министерство здравоохранения

Подготовлены в рамках проекта Министерства образования и науки Российской Федерации «Организационно-методическое сопровождение внедрения нового механизма нормативного финансирования государственного задания на выполнение государственных услуг в сфере профессионального образования»

Российской Федерации (выборка из 47 учреждений), Министерство культуры Российской Федерации (40 учреждений), Министерство иностранных дел Российской Федерации (2 учреждения), Министерство спорта и туризма Российской Федерации (14 учреждений), Министерство транспорта Российской Федерации (20 учреждений), Министерство по чрезвычайным ситуациям Российской Федерации (6 учреждений), Министерство юстиции Российской Федерации (1 учреждение), Министерство обороны Российской Федерации (5 учреждений).

Результаты анализа текущего состояния внедрения механизма нормативного финансового обеспечения государственного задания в учреждениях профессионального образования

Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (далее - Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ), задавая общее направление реформы, дал возможность регионам выбирать собственные стратегии и тактики их проведения. В этих условиях, как показал анализ реализации положений Федерального закона № 83-ФЗ, в субъектах Российской Федерации сложились различные модели формирования и финансового обеспечения государственного задания, которые в целом не противоречат действующему законодательству, однако с различной степенью эффективности воплощают в практику основные принципы осуществляемой реформы. Представим анализ ключевых элементов механизма нормативного финансового обеспечения государственного задания в учреждениях профессионального образования федерального и регионального уровня.

Подготовлены в рамках проекта Министерства образования и науки Российской Федерации «Организационно-методическое сопровождение внедрения нового механизма нормативного финансирования государственного задания на выполнение государственных услуг в сфере профессионального образования»

Применение перечней государственных (муниципальных) услуг при нормативном финансировании государственных (муниципальных) заданий

В соответствии с действующим законодательством государственное задание федеральному государственному учреждению формируется на основании ведомственного перечня услуг (работ) оказываемых (выполняемых) подведомственными федеральному органу исполнительной власти государственными учреждениями (далее – ведомственный перечень). То есть, государственное задание (и как следствие, субсидия на финансовое обеспечение его выполнения), распространяется только на те услуги (работы), которые включены в ведомственный перечень.

Пунктом 4 постановления Правительства Российской Федерации от 02.09.2010 № 671 предусмотрено, что ФОИВ, осуществляющие функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, вправе утвердить базовые (отраслевые) перечни государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) федеральными учреждениями в установленной сфере деятельности (далее – базовые перечни). При этом определено, что показатели ведомственных перечней могут быть дополнены и детализированы, но не должны противоречить показателям базовых перечней.

Функции базового и ведомственного перечней разные.

Базовые перечни должны обеспечить единообразие представления аналогичных услуг во всех ведомственных перечнях. В сфере образования и науки базовый (отраслевой) перечень государственных услуг (работ), оказываемых федеральными государственными учреждениями был принят Минобрнауки России 6 октября 2011 г. № ИБ-81/02вн.

Подготовлены в рамках проекта Министерства образования и науки Российской Федерации «Организационно-методическое сопровождение внедрения нового механизма нормативного финансирования государственного задания на выполнение государственных услуг в сфере профессионального образования»

Ведомственные перечни формируются федеральным органом исполнительной власти, выполняющим функции и полномочия учредителя на основании базовых перечней (если таковые утверждены в соответствующей сфере деятельности) и определяют услуги (работы) выполняемые государственными учреждениями, подведомственными им.

Федеральные органы исполнительной власти в соответствии с пунктом 3 постановления Правительства Российской Федерации от 02.09.2010 № 671 сформировали и утвердили ведомственные перечни, которые содержат, в том числе и государственные услуги профессионального образования.

Анализ государственных заданий федеральных государственных учреждений профессионального образования показал, что при формировании государственных заданий в отношении подведомственных вузов федеральные учредители в целом руководствуются отраслевым базовым перечнем государственных услуг (работ) Минобрнауки России, однако встречаются и отступления от требуемого формата.

Во-первых, большинство федеральных учредителей не устанавливают единицы измерения показателей объема в разрезе УГСН, несмотря на положения базового перечня Минобрнауки России. Указание единиц измерения объема услуги в разрезе УГСН присутствует только у Минтранса России, а также одного из вузов Минспорттуризма России. Минкультуры России в отношении подведомственных вузов, указывает объем услуги в разрезе специальностей и направлений подготовки.

Во - вторых, в отношении вузов некоторых федеральных учредителей (например, Минсельхоза России, Минкомсвязи России, Минкультуры России, МИД России, МЧС России и пр.) в формах государственных заданий не

Подготовлены в рамках проекта Министерства образования и науки Российской Федерации «Организационно-методическое сопровождение внедрения нового механизма нормативного финансирования государственного задания на выполнение государственных услуг в сфере профессионального образования»

указывается количество студентов по формам обучения – очной, очно-заочной или заочной.

Что касается регионального и муниципального уровней власти, то решение о формировании перечней государственных (муниципальных) услуг (работ) оказываемых (выполняемых) государственными (муниципальными) учреждениями субъекта Российской Федерации (муниципального образования) принимаются самим субъектом Российской Федерации (муниципальным образованием). В настоящее время перечни приняты в целом ряде регионов и муниципальных образований.

В целях реализации положений Федерального закона № 83-ФЗ в «Комплексных рекомендациях органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления по реализации Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» Минфин России рекомендует высшим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации выбрать один из двух следующих подходов:

1) формирование двухуровневой структуры перечня услуг, состоящей из отраслевого перечня услуг и ведомственного перечня услуг. Такой подход может применяться в случае, если в субъекте Российской Федерации разработана региональная программа социально-экономического развития и есть определенная позиция отраслевых органов исполнительной власти по осуществлению региональной политики в сферах деятельности;

2) формирование единого перечня услуг, в данном случае перечень услуг формируется учредителем в целях последующего формирования заданий для

Подготовлены в рамках проекта Министерства образования и науки Российской Федерации «Организационно-методическое сопровождение внедрения нового механизма нормативного финансирования государственного задания на выполнение государственных услуг в сфере профессионального образования»

подведомственных учреждений. Перечень услуг утверждается правовым актом учредителя.

В состав рекомендуемой формы перечней, наряду с позициями, предусмотренными федеральной формой, вошла также позиция «Сведения о платности предоставления услуги для потребителя в случаях, если платность услуги в рамках задания установлена федеральными законами».

Также, рекомендации указывают на возможность включения в перечень и других позиций, таких как, например, «Перечень базовых нормативно-правовых актов, регламентирующих процесс оказания услуги (выполнения работы): это, в первую очередь, стандарты, СНИПы, СанПиНы и др.».

Анализ региональных перечней услуг показал, что в части профессионального образования в них преимущественно содержатся услуги начального и среднего профессионального образования, а также дополнительного профессионального образования и только чуть больше половины (55%) проанализированных перечней содержат услуги по предоставлению высшего профессионального образования. На муниципальном уровне услуги профессионального образования встречаются достаточно редко.

Анализ формулировок государственных (муниципальных) услуг профессионального образования показал, что отраслевой базовый перечень государственных услуг (работ), утвержденный Минобрнауки России регионы и муниципальные образования практически не используют. В большинстве случаев одна и та же услуга в разных регионах формулируется по-разному (таблица 1).

Подготовлены в рамках проекта Министерства образования и науки Российской Федерации «Организационно-методическое сопровождение внедрения нового механизма нормативного финансирования государственного задания на выполнение государственных услуг в сфере профессионального образования»

Таблица 1. Примеры формулировок государственных услуг, используемых в ведомственных и отраслевых перечнях государственных услуг некоторых регионов

г. Москва	Свердловская область	Новосибирская область	Курская область	Самарская область	Липецкая область	Ставропольский край	Хабаровский край	
Ведомственный перечень	Ведомственный перечень	Ведомственный перечень	Ведомственный перечень	Ведомственный перечень	Ведомственный перечень	Общий перечень	Отраслевой (базовый) перечень	Ведомственный перечень
Начальное профессиональное образование								
Предоставление начального профессионального образования, в том числе для детей с ограниченными возможностями и здоровья и детей-инвалидов (в том числе с использованием дистанционных образовательных технологий)	Реализация основных программ начального профессионального образования		Реализация основных профессиональных образовательных программ начального профессионального образования	Организация и предоставление начального профессионального образования	Услуги по предоставлению начального профессионального образования	Реализация основных профессиональных образовательных программ начального профессионального образования	Реализация профессиональных образовательных программ начального профессионального образования (за исключением образования, получаемого в федеральных образовательных учреждениях, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации);	Предоставление начального профессионального образования (за исключением образования, получаемого в федеральных образовательных учреждениях, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации); Реализация основных

Подготовлены в рамках проекта Министерства образования и науки Российской Федерации «Организационно-методическое сопровождение внедрения нового механизма нормативного финансирования государственного задания на выполнение государственных услуг в сфере профессионального образования»

г. Москва	Свердловская область	Новосибирская область	Курская область	Самарская область	Липецкая область	Ставропольский край	Хабаровский край	
							Российской Федерации)	профессиональных образовательных программ начального профессионального образования
Среднее профессиональное образование								
Предоставление среднего профессионального образования, в том числе с использованием дистанционных образовательных технологий	Реализация основных программ среднего профессионального образования	Реализация основных профессиональных образовательных программ среднего профессионального образования	Реализация основных профессиональных образовательных программ среднего профессионального образования базовой подготовки	Организация и предоставление среднего профессионального образования	Услуги по предоставлению среднего профессионального образования	Реализация основных профессиональных образовательных программ среднего профессионального образования базовой подготовки	Реализация профессиональных образовательных программ среднего профессионального образования (за исключением образования, получаемого в ФОУ, перечень которых утверждается Правительством	Реализация основных профессиональных образовательных программ среднего профессионального образования базовой подготовки

Подготовлены в рамках проекта Министерства образования и науки Российской Федерации «Организационно-методическое сопровождение внедрения нового механизма нормативного финансирования государственного задания на выполнение государственных услуг в сфере профессионального образования»

г. Москва	Свердловская область	Новосибирская область	Курская область	Самарская область	Липецкая область	Ставропольский край	Хабаровский край	
							Российской Федерации)	
			Реализация основных профессиональных программ среднего профессионального образования углубленной подготовки			Реализация основных профессиональных программ среднего профессионального образования углубленной подготовки		
Высшее и послевузовское профессиональное образование								
Предоставление высшего профессионального образования, в том числе с использованием дистанционных образовательных технологий			Реализация основных профессиональных образовательных программ высшего профессионального образования (программ бакалавриата)	Организация и предоставление высшего и послевузовского профессионального образования		Реализация основных профессиональных образовательных программ высшего профессионального образования (программ бакалавриата)		
			Реализация основных профессиональных образовательных программ			Реализация основных профессиональных образовательных программ		

Подготовлены в рамках проекта Министерства образования и науки Российской Федерации «Организационно-методическое сопровождение внедрения нового механизма нормативного финансирования государственного задания на выполнение государственных услуг в сфере профессионального образования»

г. Москва	Свердловская область	Новосибирская область	Курская область	Самарская область	Липецкая область	Ставропольский край	Хабаровский край	
			ых программ высшего профессионального образования (программ подготовки специалиста)			ых программ высшего профессионального образования (программ подготовки специалиста)		
			Реализация основных профессиональных образовательных программ высшего профессионального образования (программ магистратуры)			Реализация основных профессиональных образовательных программ высшего профессионального образования (программ магистратуры)		
Предоставление послевузовского профессионального образования (аспирантура)	Реализация основных профессиональных образовательных программ послевузовского профессионального		Реализация основных профессиональных образовательных программ послевузовского профессионального			Реализация основных профессиональных образовательных программ послевузовского профессионального		

Подготовлены в рамках проекта Министерства образования и науки Российской Федерации «Организационно-методическое сопровождение внедрения нового механизма нормативного финансирования государственного задания на выполнение государственных услуг в сфере профессионального образования»

г. Москва	Свердловская область	Новосибирская область	Курская область	Самарская область	Липецкая область	Ставропольский край	Хабаровский край	
	образования (аспирантура)		образования (аспирантура)			образования (аспирантура)		
Предоставление послевузовского профессионального образования (докторантура)								
Дополнительное профессиональное образование и повышение квалификации								
Предоставление профессиональной подготовки, в том числе для детей с ограниченными возможностями и здоровья и детей-инвалидов (в том числе с использованием дистанционных	Реализация дополнительных профессиональных образовательных программ (повышение квалификации) в объеме от 72 до 100 часов	Реализация программ дополнительного образования (повышение квалификации и переподготовки работников образования): Краткосрочных курсов повышения квалификации (не менее 72 часов);	Реализация дополнительных профессиональных образовательных программ (повышение квалификации) в объеме от 72 до 100 часов	Организация и предоставление дополнительного профессионального образования (профессиональная переподготовка, повышение квалификации)	Услуги по предоставлению дополнительного профессионального образования	Реализация дополнительных профессиональных образовательных программ (профессиональная переподготовка, повышение квалификации)	Реализация дополнительных профессиональных образовательных программ (за исключением образования, получаемого в ФОУ, перечень которых утверждается Правительством РФ)	Организация предоставления дополнительного профессионального образования (за исключением образования, получаемого в ФОУ, перечень которых утверждается Правительством РФ),

Подготовлены в рамках проекта Министерства образования и науки Российской Федерации «Организационно-методическое сопровождение внедрения нового механизма нормативного финансирования государственного задания на выполнение государственных услуг в сфере профессионального образования»

г. Москва	Свердловская область	Новосибирская область	Курская область	Самарская область	Липецкая область	Ставропольский край	Хабаровский край	
образовательных технологий)								в том числе повышение квалификации, профессиональная переподготовка
Предоставление дополнительного профессионального образования (повышение квалификации)	Реализация дополнительных профессиональных образовательных программ (повышение квалификации) в объеме свыше 100 часов	Длительных курсов повышения квалификации (свыше 108 часов)	Реализация дополнительных профессиональных образовательных программ (повышение квалификации) в объеме свыше 100 часов			Реализация программ профессиональной подготовки		
Предоставление дополнительного профессионального образования (профессиональная переподготовка)	Реализация дополнительных профессиональных образовательных программ (профессиональная переподготовка) в объеме	- Длительных курсов повышения квалификации (свыше 144 часов) - Длительных курсов повышения квалификации (свыше 216	Реализация дополнительных профессиональных образовательных программ (профессиональная переподготовка) в объеме					

Подготовлены в рамках проекта Министерства образования и науки Российской Федерации «Организационно-методическое сопровождение внедрения нового механизма нормативного финансирования государственного задания на выполнение государственных услуг в сфере профессионального образования»

г. Москва	Свердловская область	Новосибирская область	Курская область	Самарская область	Липецкая область	Ставропольский край	Хабаровский край	
	свыше 500 часов	часов) - Стажировок (свыше 100 часов) - повышение квалификации в творческой группе.	свыше 500 часов					
	Реализация дополнительных профессиональных образовательных программ (профессиональная переподготовка) объеме свыше 1000 часов							
			Реализация программ профессиональной подготовки				Реализация программ профессиональной подготовки	

Подготовлены в рамках проекта Министерства образования и науки Российской Федерации «Организационно-методическое сопровождение внедрения нового механизма нормативного финансирования государственного задания на выполнение государственных услуг в сфере профессионального образования»

Состав региональных перечней государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) государственными учреждениями по образованию, часто выходит за рамки установленных законодательством полномочий субъекта Российской Федерации в сфере образования (например, в перечень включаются услуги по предоставлению дошкольного и общего образования).

Часто, ведомственные перечни услуг излишне детализированы и содержат огромное количество услуг. Так, например, отраслевой перечень государственных услуг (работ) в сфере образования утвержденный распоряжением Комитета по образованию города Санкт-Петербург от 1 марта 2011 года № 314-р содержит 998 услуг (работ) в разрезе специальностей и направлений подготовки. При этом, в ведомственном перечне государственных услуг, утвержденном распоряжением Комитета по образованию города Санкт-Петербург от 1 апреля 2011 года № 544-р услуги профессионального образования сформулированы либо в целом по уровню образования – «Реализация основных профессиональных образовательных программ начального профессионального образования», либо с разделением на базовый курс и углубленный – «Реализация основных профессиональных образовательных программ среднего профессионального образования базовой подготовки». Кроме того, в ведомственный перечень включены все государственные образовательные учреждения подведомственные Комитету по образованию, и, для каждого учреждения, сформулированы государственные услуги (работы). Таким образом, для учреждений профессионального образования государственное задание формируется на каждую государственную услугу, детализированную по специальностям.

Еще один пример излишне детализированной услуги: «Реализация основной профессиональной образовательной программы среднего профессионального образования углубленной подготовки для получения специальности

Подготовлены в рамках проекта Министерства образования и науки Российской Федерации «Организационно-методическое сопровождение внедрения нового механизма нормативного финансирования государственного задания на выполнение государственных услуг в сфере профессионального образования»

«Программное обеспечение вычислительной техники и автоматизированных систем», код специальности по перечню специальностей среднего профессионального образования 230105, со сроком обучения 3 года 10 месяцев».

Настолько подробные перечни государственных услуг в сфере образования являются избыточными с точки зрения затрат администрирования при формировании государственного задания и расчете финансового обеспечения на его выполнение.

Кроме того, не во всех региональных перечнях есть четкое разделение на работы от услуги, при этом встречаются примеры прямой формулировки работ через услуги.

Категории потребителей государственной услуги, определенные в региональных перечнях, также не единообразны. Чаще всего используется формулировка «физические лица»..Встречаются весьма широкие формулировки, например: «лица, имеющие основное общее и (или) среднее (полное) общее образование» – Липецкая область; «Граждане, имеющие основное общее или среднее (полное) общее образование, впервые получающие начальное профессиональное образование» - г.Москва. В некоторых перечнях используются формулировки категорий потребителей, допускающие неоднозначное толкование, например: «Население области, имеющее потребность в получении основного и среднего (полного) общего образования, начального и среднего профессионального образования» - Калининградская область; «граждане Российской Федерации, имеющие потребность в получении СПО, проживающие на территории Оренбургской области».

Использование показателей качества в государственных (муниципальных) заданиях

Подготовлены в рамках проекта Министерства образования и науки Российской Федерации «Организационно-методическое сопровождение внедрения нового механизма нормативного финансирования государственного задания на выполнение государственных услуг в сфере профессионального образования»

В соответствии с действующим законодательством помимо показателей объема государственной услуги в базовом (отраслевом) и ведомственных перечнях государственных услуг по решению федерального органа исполнительной власти (государственного органа), утверждающего конкретный перечень, могут быть установлены показатели качества, которые должны быть отражены в этом случае и в государственном задании.

В базовом (отраслевом) перечне государственных услуг (работ), оказываемых федеральными государственными учреждениями в сфере образования и науки утвержденном Минобрнауки России 6 октября 2011 г. № ИБ-81/02вн показатели качества не установлены. В ведомственном перечне государственных услуг (работ) оказываемых (выполняемых) находящимися в ведении Минобрнауки России федеральными государственными учреждениями в качестве основных видов деятельности и в последней его версии от 27 декабря 2012 года № АП-151/онвн показатели качества также не установлены.

Перечни показателей качества государственных услуг, оказываемых подведомственными Министерству образования и науки Российской Федерации федеральными государственными учреждениями в качестве основных видов деятельности утверждены приказом Минобрнауки России №118 от 16 февраля 2012 года.

Показатели, характеризующие качество государственной услуги, определены и в ведомственных перечнях Минспорттуризма России, Минкультуры России, МЧС России. Однако, если провести сравнение этих показателей в части государственных услуг профессионального образования с показателями, определенными перечнем Минобрнауки России, то окажется, что ничего общего у данных показателей нет.

Подготовлены в рамках проекта Министерства образования и науки Российской Федерации «Организационно-методическое сопровождение внедрения нового механизма нормативного финансирования государственного задания на выполнение государственных услуг в сфере профессионального образования»

Как видно из таблицы 2 совпадение есть только по одной позиции в перечне Минспорттуризма России – «доля трудоустроившихся по специальности», но при этом Минобрнауки России определяет срок такой оценки в три года, а Минспорттуризм России никаких ограничений не предлагает. Минкультуры России использует исключительно собственные показатели качества, а МЧС России вовсе в виде показателя качества всех государственных услуг в сфере профессионального образования использует отсылочную норму «аккредитационные показатели образовательного учреждения».

Подготовлены в рамках проекта Министерства образования и науки Российской Федерации «Организационно-методическое сопровождение внедрения нового механизма нормативного финансирования государственного задания на выполнение государственных услуг в сфере профессионального образования»

Таблица 2. Показатели качества государственных услуг среднего профессионального образования, используемые в ведомственных перечнях федеральных органов исполнительной власти

Минобрнауки России	Минкультуры России	Минспорттуризма России	МЧС России
Средний балл государственной (итоговой) аттестации обучающихся при поступлении на специальности среднего профессионального образования (после 9 класса)	Выполнение плана приема, согласно контрольным цифрам приема	Доля продолжающих обучение на следующей ступени;	Аккредитационные показатели образовательного учреждения
Средний балл ЕГЭ, проводимого по общеобразовательным предметам, соответствующим специальности среднего профессионального образования, на которую осуществляется прием (после 11 класса)	Доля обучающихся, успешно сдавших промежуточную аттестацию	Доля трудоустроившихся по специальности;	<i>(данный показатель используется для всех государственных услуг по уровням профессионального образования)</i>
Удельный вес численности выпускников, продолживших обучение в образовательных учреждениях высшего профессионального образования, соответствующей профилю среднего профессионального образования	Доля лиц, отчисленных в отчетном году по неуспеваемости, к общему контингенту обучающихся образовательного учреждения	Доля учащихся, частично занятых в сфере физической культуры и спорта в период обучения;	
Удельный вес численности выпускников, продолживших обучение в образовательных учреждениях высшего профессионального образования, трудоустроившихся после окончания обучения	Доля выпускников, получивших диплом о среднем профессиональном образовании, в общей численности выпускников образовательного учреждения	Доля получивших диплом с отличием».	
Удельный вес численности выпускников по специальности, соответствующей профилю среднего профессионального образования,	Доля выпускников, получивших диплом о среднем профессиональном образовании с отличием, в общей численности выпускников		

Подготовлены в рамках проекта Министерства образования и науки Российской Федерации «Организационно-методическое сопровождение внедрения нового механизма нормативного финансирования государственного задания на выполнение государственных услуг в сфере профессионального образования»

<p>трудоустроившихся и работающих по специальности в течение не менее двух лет после окончания обучения</p>	<p>образовательного учреждения</p>		
	<p>Доля выпускников образовательного учреждения, продолживших обучение и/или трудоустроившихся по профильной специальности</p>		
	<p>Доля преподавателей, имеющих профессиональное образование, соответствующее профилю преподаваемых дисциплин, и систематически повышающих свою квалификацию</p>		
	<p>Доля обучающихся, посещающих учебные занятия в полном объеме согласно расписанию</p>		

Подготовлены в рамках проекта Министерства образования и науки Российской Федерации «Организационно-методическое сопровождение внедрения нового механизма нормативного финансирования государственного задания на выполнение государственных услуг в сфере профессионального образования»

В государственных заданиях для федеральных учреждений высшего профессионального образования других федеральных учредителей показатели качества оказания государственных услуг представлены также не везде (по результатам анализа данных сайта для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях¹). При этом, ряд показателей качества не в полной мере соответствует рекомендациям Минфина России:

-показатели качества должны быть достижимыми и зависеть от деятельности учреждения;

- рекомендуется избегать показателей, создающих «ложные стимулы» ровно, как и ухудшающих положение потребителя;

- рекомендуется указывать показатели качества, характеризующие процесс предоставления государственной услуги, например требования к квалификации персонала и показатели качества, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Так, например, среди показателей качества государственных услуг, оказываемых двумя вузами, подведомственными МИД России есть показатель «Результаты итоговой аттестации выпускников (процент сдавших от допущенных к итоговой аттестации)», при этом целевые значения к прохождению итоговой аттестации очень высоки (99% и 100%). Это значит, что итоговую аттестацию должны пройти абсолютно все студенты, вне зависимости от уровня их подготовленности. В какой-то степени это может стимулировать вузы к завышению оценок, что, в свою очередь, может привести к снижению качества образования. Аналогичные последствия могут иметь и такие показатели, как «Доля обучающихся, успешно прошедших промежуточную аттестацию» или

¹ (<http://bus.gov.ru>)

Подготовлены в рамках проекта Министерства образования и науки Российской Федерации «Организационно-методическое сопровождение внедрения нового механизма нормативного финансирования государственного задания на выполнение государственных услуг в сфере профессионального образования»

«Доля выпускников, успешно прошедших итоговую государственную аттестацию». Кроме того, в таких формулировках используется понятие «успешно прошедших аттестацию», но не представлено что понимается под «успешно прошедшими ...».

Достаточно распространенный показатель «количество обоснованных жалоб на действия администрации» также нельзя назвать однозначным, поскольку он может создавать у сотрудников ложные стимулы: в целях достижения целевых значений показателя игнорировать или не регистрировать жалобы.

В региональных ведомственных и базовых (отраслевых) перечнях показатели качества оказания государственных услуг профессионального образования используются ограничено (таблица 3) и подходы к их формированию отличаются значительным разнообразием.

Подготовлены в рамках проекта Министерства образования и науки Российской Федерации «Организационно-методическое сопровождение внедрения нового механизма нормативного финансирования государственного задания на выполнение государственных услуг в сфере профессионального образования»

Таблица 3. Наличие показателей качества в региональных ведомственных перечнях государственных услуг

	г. Москва	Свердловская область	Новосибирская область	Курская область	Самарская область	Липецкая область	Ставропольский край	Хабаровский край	
								Отраслевой (базовый) перечень	Ведомственный перечень МОН
Наименование графы в перечне государственных услуг (работ)	Показатели, характеризующие качество государственной услуги и (или) объем (содержание) государственной услуги (работы)	Показатели, характеризующие качество государственной услуги	Показатели, характеризующие качество государственной услуги	Основные требования к качеству государственной услуги	Показатели, характеризующие качество государственной услуги	Показатели, характеризующие качество государственной услуги		Показатели, характеризующие качество государственной услуги	Показатели, характеризующие качество государственной услуги
Наличие показателей качества	Не заполнено	+	+	Перечень СНИПов и НПА, содержащих требования к качеству государственной услуги	+	+	<i>Перечень показателей качества принят отдельным НПА</i>	Перечень СНИПов и НПА, содержащих требования к качеству государственной услуги	+

Подготовлены в рамках проекта Министерства образования и науки Российской Федерации «Организационно-методическое сопровождение внедрения нового механизма нормативного финансирования государственного задания на выполнение государственных услуг в сфере профессионального образования»

У части регионов, например, в Санкт-Петербурге в форме перечня услуг графа, связанная с качеством услуги, просто отсутствует. У других регионов вместо показателя качества используется похожий показатель или в перечне выделен столбец, характеризующий качество и имеющий вариативное наименование, близкое по смыслу: качество государственной услуги (работы), основные требования к качеству государственной услуги (работы), показатели качества государственной услуги (работы) и т.д. Часто, в формах перечней используются формулировки, объединяющие показатели качества и объем (содержание) государственной услуги (работы), например, так как это сделано в Москве, при этом данная графа перечня осталась не заполненной. Наконец встречаются ведомственные перечни, в которых определяется не только набор показателей качества, но и определяются их критические значения и либо методика, либо формула расчета, как например в Свердловской и Новосибирской областях.

В ряде регионов встречаются противоречия между показателями качества в ведомственных и базовых (отраслевых) перечнях и государственных заданиях, когда в перечнях услуг и в государственных заданиях фактически используются совершенно разные показатели. Или, как например, в перечнях Хабаровского края, когда в базовом перечне даны отсылочные нормы на НПА и СНИПы, содержащие требования к качеству государственных услуг, а в ведомственном перечне даны непосредственно показатели качества государственных услуг.

В Ставропольском крае и Новосибирской области перечень качества государственных услуг принят отдельным нормативным правовым актом, как и у Минобрнауки России, а в самих ведомственных перечнях показатели качества не указываются.

Подготовлены в рамках проекта Министерства образования и науки Российской Федерации «Организационно-методическое сопровождение внедрения нового механизма нормативного финансирования государственного задания на выполнение государственных услуг в сфере профессионального образования»

В таблице 4 приведен пример сравнения показателей качества, используемых для государственной услуги в сфере среднего профессионального образования некоторых регионов. Из таблицы отчетливо видно, что количество и набор показателей качества варьируется от региона к региону. Если в Самарской области для оценки качества государственной услуги СПО используется только 1 показатель, то в Хабаровском крае показателей качества 10.

Набор показателей также различен и в целом не сопоставим. Некоторые показатели достаточно условно можно объединить в группы по их смысловой нагрузке. В таблице 4 представлены группы показателей качества, так или иначе отражающих оценку знаний выпускников и обучающихся, показателей качества, связанных с трудоустройством выпускников и показателей качества, связанных с требованиями к персоналу образовательного учреждения. Отдельно представлены показатели качества индивидуальные для регионов. Они отражают и участие работодателей в образовательном процессе (Хабаровский край), и требования к материально-техническому состоянию учреждений (Липецкая область), и удовлетворенность потребителей качеством государственной услуги (Ставропольский край).

Сами формулировки показателей также вызывают сомнения в их применимости. Так, например, в Липецкой области среди используемых показателей качества есть показатель «Доля студентов, обучающихся на «4» и «5» и «Доля обучающихся, прошедших государственную (итоговую) аттестацию» которые могут создавать стимулы к искусственному завышению результатов обучающихся для достижения установленных целевых значений.

Подготовлены в рамках проекта Министерства образования и науки Российской Федерации «Организационно-методическое сопровождение внедрения нового механизма нормативного финансирования государственного задания на выполнение государственных услуг в сфере профессионального образования»

Таблица 4. Показатели качества, используемые для государственной услуги в сфере среднего профессионального образования некоторых регионов

Регион	Свердловская область	Самарская область	Липецкая область	Ставропольский край	Хабаровский край Ведомственный перечень МОН
Наименование государственной услуги	Реализация основных программ СПО	Организация и предоставление СПО	Услуги по предоставлению СПО	Реализация основных профессиональных образовательных программ СПО базовой подготовки	Реализация основных профессиональных образовательных программ СПО базовой подготовки
Показатели качества, связанные с оценкой знаний выпускников и обучающихся:					
Показатели качества:	Доля выпускников в отчетном году, получивших дипломы о среднем профессиональном образовании с отличием	Доля выпускников образовательного учреждения, успешно прошедших государственную (итоговую) аттестацию, от общей численности выпускников образовательного учреждения	Доля студентов, обучающихся на 4 и 5, от общего количества студентов		Доля выпускников, получивших дипломы с отличием, в общей численности выпускников;
	Доля выпускников в отчетном году, получивших повышенный квалификационный разряд (если предусмотрено программой)		Доля студентов, прошедших государственную (итоговую) аттестацию, от общего количества студентов		
	Доля обучающихся, принявших за отчетный период участие в конкурсах, олимпиадах, спартакиадах			Удельный вес численности выпускников образовательного учреждения, продолживших обучение по очной дневной форме в учреждениях среднего и высшего профессионального образования в	

Подготовлены в рамках проекта Министерства образования и науки Российской Федерации «Организационно-методическое сопровождение внедрения нового механизма нормативного финансирования государственного задания на выполнение государственных услуг в сфере профессионального образования»

Регион	Свердловская область	Самарская область	Липецкая область	Ставропольский край	Хабаровский край	Ведомственный перечень МОН
	муниципального, окружного, областного, федерального и международного уровней			год выпуска		
Показатели качества, связанные с трудоустройством выпускников:						
	Доля выпускников, трудоустроенных по полученной профессии в первый год после окончания обучения (без учета ушедших в армию, находящихся в отпуске по уходу за ребенком)		Доля выпускников, зарегистрированных в службе занятости как нетрудоустроившиеся в первый год после окончания образовательного учреждения от общего количества выпускников	Удельный вес численности выпускников образовательного учреждения, трудоустроившихся по освоенной специальности в год выпуска, включая призванных на военную службу и находящихся в отпуске по уходу за ребенком		Доля выпускников дневной (очной) формы обучения по программам среднего профессионального образования, трудоустроившихся не позднее завершения первого года после выпуска, в общей численности выпускников дневной (очной) формы обучения по основным образовательным программам профессионального образования соответствующего года;
				Удельный вес численности выпускников образовательного учреждения, трудоустроившихся и работающих по освоенной специальности в течение не менее двух лет после окончания обучения, включая призванных на военную службу и находящихся в отпуске по уходу за ребенком		Доля выпускников, закрепившихся на производстве в течение двух лет после выпуска по специальности, в общей численности выпускников, направленных на работу;
Показатели качества, связанные с требованиями к персоналу образовательного учреждения:						
	Доля педагогов, имеющих высшую и		Укомплектованность кадрами,			Доля преподавателей со стажем работы до пяти лет в общей численности

Подготовлены в рамках проекта Министерства образования и науки Российской Федерации «Организационно-методическое сопровождение внедрения нового механизма нормативного финансирования государственного задания на выполнение государственных услуг в сфере профессионального образования»

Регион	Свердловская область	Самарская область	Липецкая область	Ставропольский край	Хабаровский край Ведомственный перечень МОН
	первую квалификационные категории		соответствующими квалификационным характеристикам должностей работников образования		преподавателей;
			Доля педагогических работников, прошедших повышение квалификации в течение года, от общей численности педагогических работников		Доля педагогических и руководящих работников, прошедших стажировку на предприятиях и в ведущих образовательных организациях, в том числе за рубежом, в общей численности педагогических и руководящих работников учреждения;
					Численность лиц, обучающихся по программам СПО, приходящихся на одного преподавателя образовательного учреждения;
					Соотношение численности преподавателей, мастеров производственного обучения учреждения и численности прочего персонала учреждения (административно-управленческого, учебно-вспомогательного, младшего обслуживающего персонала, педагогических работников, не осуществляющих учебный процесс)
	Прочие показатели качества:				
			Наличие в учреждении следующих видов	Удельный вес численности потребителей, удовлетворенных	Доля обучающихся по программам среднего профессионального образования,

Подготовлены в рамках проекта Министерства образования и науки Российской Федерации «Организационно-методическое сопровождение внедрения нового механизма нормативного финансирования государственного задания на выполнение государственных услуг в сфере профессионального образования»

Регион	Свердловская область	Самарская область	Липецкая область	Ставропольский край	Хабаровский край Ведомственный перечень МОН
			благоустройства, соответствующих требованиям СанПиН: горячего и холодного водоснабжения, туалетов, системы канализации.	качеством государственной услуги	в реализации которых участвуют работодатели (включая организацию учебной производственной практики, предоставление оборудования и материалов, участие в разработке образовательных программ и оценке результатов их освоения, проведении учебных занятий), в общей численности обучающихся;
			Отсутствие предписаний Роспотребнадзора, Госпожнадзора, Рособнадзора		Выполнение контрольных цифр приема;
					Сохранность контингента;

Подготовлены в рамках проекта Министерства образования и науки Российской Федерации «Организационно-методическое сопровождение внедрения нового механизма нормативного финансирования государственного задания на выполнение государственных услуг в сфере профессионального образования»

Показатель «Наличие в учреждении следующих видов благоустройства, соответствующих требованиям СанПин: горячего и холодного водоснабжения, туалетов, системы канализации», используемый в Липецкой области, характеризует условия оказания государственных услуг, которые являются обязательными для функционирования учреждения и фактически имеет лишь одно значение, что не дает оснований считать его использование в государственном задании корректным.

Таким образом, перечни показателей качества государственных услуг профессионального образования в разных регионах фактически не коррелируют друг с другом (в том числе и в силу того, что услуги сформулированы по-разному) и с перечнем Минобрнауки России. Как результат - то, что в одном регионе сочтут качественной услугой, в другом регионе таковым может быть не признано.

Анализ государственных заданий 100 учреждений профессионального образования показал, что в большинстве государственных заданий (75%) показатели качества используются, но их качественный состав далек от совершенства.

Так, например, в государственном задании Курской академии государственной и муниципальной службы в роли показателей качества используются «реализация государственных образовательных стандартов ВПО» и «реализация государственных требований к послевузовскому образованию», причем в качестве единиц измерения используются «студент» и «аспирант», а значения показателей качества выражаются в процентах. В данном виде эти показатели качества не характеризуют ни качество результатов предоставления

Подготовлены в рамках проекта Министерства образования и науки Российской Федерации «Организационно-методическое сопровождение внедрения нового механизма нормативного финансирования государственного задания на выполнение государственных услуг в сфере профессионального образования»

государственных услуг, ни процесс оказания государственных услуг или условия их оказания.

Среди показателей качества в государственных заданиях учреждений профессионального образования достаточно часто используются показатели отражающие выполнение контрольных цифр приема, например:

- «Процент выполнения вузом государственного задания (контрольных цифр приема)» (Москва);

- «Выполнение контрольных цифр приема» (Хабаровский край).

Данные показатели не могут рассматриваться как показатель качества оказанной государственной услуги в силу того, что не имеют отношения ни к результату её оказания, ни к процессу оказания государственной услуги её непосредственному потребителю.

В качестве наиболее яркого примера некорректного использования показателей качества в форме государственного задания учреждений профессионального образования можно привести государственное задание государственного бюджетного образовательного учреждения начального профессионального образования «Профессиональное училище № 43 Санкт-Петербурга». В состав показателей качества, оказываемых данным учреждением государственных услуг, входят следующие показатели (таблица 5):

Подготовлены в рамках проекта Министерства образования и науки Российской Федерации «Организационно-методическое сопровождение внедрения нового механизма нормативного финансирования государственного задания на выполнение государственных услуг в сфере профессионального образования»

Таблица 5. Показатели качества в государственном задании профессионального училища № 43 Санкт-Петербурга

№ п/п	Наименование показателя	Единица измерения	Значение показателя				
			отчетный финансовый год	текущий финансовый год	очередной год планового периода	первый год планового периода	второй год планового периода
1	Качественный состав ППС	Балл	4	4	4	4	4
2	Информационно-образовательная среда учебного заведения	Ед.	4	4	4	4	4
3	Профессионально общественное взаимодействие		3	3	3	3	3
4	Величина среднего балла ЕГЭ						
5				-	-	-	-

Единицы измерения показателей представлены лишь для первых двух показателей – «Балл» и «Ед.» соответственно. Значения показателей представлены для первых трех параметров, однако их практический смысл не вполне ясен, так как не представлены формулы расчета данных показателей. Нет определений, что подразумевается под «Качественным составом ППС», тем более в баллах, что входит в состав (в единицах) «Информационно-образовательной среды учебного заведения», не понятно для чего измеряется «Профессионально общественное взаимодействие» кто взаимодействует и как это отражается на качестве государственной услуги и что подразумевается под «Организационным обеспечением деятельности».

Исходя из их формулировки данных показателей, они не могут быть выражены в абсолютных значениях, следовательно, для понимания их сути необходимо приведение формул расчета данных предположительно

Подготовлены в рамках проекта Министерства образования и науки Российской Федерации «Организационно-методическое сопровождение внедрения нового механизма нормативного финансирования государственного задания на выполнение государственных услуг в сфере профессионального образования»

агрегированных показателей качества. В том виде, в каком они используются в государственном задании, не представляется возможным увязать значения рассматриваемых показателей с качеством предоставления услуг профессионального образования.

В общем и целом, наблюдается существенное различие в региональных подходах, как к формированию самих перечней услуг, так и к использованию показателей качества в них и государственных (муниципальных) заданиях, которое приводит к несопоставимости данных по аналогичным услугам, как между регионами, так и между уровнями власти и нарушает единство образовательного пространства.

Подходы к определению нормативных затрат на оказание государственных услуг

Новые принципы финансирования государственных учреждений призваны обеспечить прозрачность бюджетного планирования. Этот принцип может быть реализован только в том случае, если всем заинтересованным сторонам доступны и понятны механизмы распределения средств государственного бюджета. С этой целью, в частности, учредители должны разработать и утвердить *отраслевые* порядки определения нормативных затрат на оказание государственных услуг.

Как показал опыт регионов, отраслевые порядки определения нормативных затрат в ряде случаев не утверждены, а все учредители следуют методическим рекомендациям, утвержденным либо высшим органом исполнительной власти, либо финансовым органом субъекта Российской Федерации. В ряде других регионов отраслевые порядки утверждены, однако рассматриваются учредителями как внутренний документ, к которому учреждения не получают доступа.

Подготовлены в рамках проекта Министерства образования и науки Российской Федерации «Организационно-методическое сопровождение внедрения нового механизма нормативного финансирования государственного задания на выполнение государственных услуг в сфере профессионального образования»

Зачастую даже при наличии утвержденных методик и порядков определения нормативных затрат, эти документы имеют формальный характер, повторяют положения аналогичных документов, утвержденных на федеральном уровне, а расчеты осуществляются по другим алгоритмам.

Методики определения нормативных затрат имеют значительные региональные особенности. Так, наблюдается большое разнообразие в том, какую часть затрат включать в нормативные затраты на оказание государственной услуги. Есть регионы, где эти затраты включают в себя только фонд оплаты труда педагогического персонала и материальные запасы. В других регионах используется подход, при котором абсолютно все затраты включаются в нормативные затраты на оказание государственных услуг, а следовательно – напрямую зависят от их объема.

Наблюдаются региональные различия и в понимании термина «нормативные затраты» и их использовании. Если на федеральном уровне нормативные затраты используются для определения финансового обеспечения государственного задания на очередной финансовый год, то в ряде регионов, например, нормативные затраты определяются ежегодно путем деления затрат, которые считаются на очередной финансовый год традиционными методами, на объем оказания услуги в очередном финансовом году. Такой подход искажает суть проводимых реформ.

Ряд региональных методик декларируют использование нормативного метода, однако, при более детальном анализе оказывается, что реальный расчет осуществляется от фактически сложившихся затрат.

Подготовлены в рамках проекта Министерства образования и науки Российской Федерации «Организационно-методическое сопровождение внедрения нового механизма нормативного финансирования государственного задания на выполнение государственных услуг в сфере профессионального образования»

Встречаются методики, которые разработаны таким образом, что требуют осуществления огромного количества расчетов, но в результате сводятся к «подгонке» к объемам выделенных лимитов.

Часть регионов применяет при расчетах индивидуальные нормативные затраты другая часть использует базовые нормативные затраты с применением корректирующих коэффициентов, в некоторых случаях с учетом профессий и специальностей.

Так, например Распоряжением Комитета экономического развития, промышленной политики и торговли от 27 января 2012 года № 98-р утверждены нормативы финансовых затрат на оказание услуг учреждениями, находящимися в ведении Комитета по науке и высшей школе г. Санкт-Петербурга. В документе установлены нормативы для всех 50 специальностей, по которым осуществляется подготовка. Расчет нормативов затрат осуществляется на основании технологических регламентов оказания государственных услуг (выполнения работ). Методические рекомендации по формированию технологических регламентов (ТР) утверждены отдельным распоряжением (№ 182-р от 2 марта 2011 г.). В форме ТР указываются все операции, мероприятий и т.д., выполняемые в процессе оказания услуги, а также все виды необходимых ресурсов в количественном выражении. В состав нормативных затрат на оказание государственной услуги не входят затраты на оплату коммунальных услуг.

Часть регионов сочла более обоснованным учитывать особенности образовательных учреждений посредством уточняющих коэффициентов, применяемых к единым нормативам, другие более логичным посчитали применение различных (дифференцированных) нормативов по отношению к группам учреждений. Такой подход применяется как в отношении общих нормативов затрат в целом, так и в отношении отдельных элементов затрат.

Подготовлены в рамках проекта Министерства образования и науки Российской Федерации «Организационно-методическое сопровождение внедрения нового механизма нормативного финансирования государственного задания на выполнение государственных услуг в сфере профессионального образования»

Так, например, в Кемеровской области установлены нормативы учебных расходов на одного обучающегося по группам профессий (кластерам) в разрезе отраслей. В Новосибирской области учли особенности реализации программ профессиональной подготовки с использованием высокотехнологичного оборудования в ресурсных центрах и разработали для них специальные нормативы. В Тамбовской области нормативы дифференцировали не только в зависимости от групп специальностей, но и от уровня подготовки. В Астраханской области дополнительно учли удорожание учебных занятий и естественный отсев студентов по годам обучения и ввели соответствующие коэффициенты для использования в расчетах нормативов. В Республике Башкортостан при расчете нормативов используют коэффициенты, учитывающие оптимальное соотношение численности основного персонала учреждения к численности прочего персонала. Кроме того, в расчетах нормативов затрат на материально-техническое обеспечение (на одного обучающегося по курсам и профилю обучения) используются коэффициенты, установленные в процентном отношении к общему объему фонда оплаты труда учреждения.

В целом можно сказать, что у регионов имеется большой опыт определения нормативов затрат при расчете стоимости услуги (базовой программы) в учреждениях начального и среднего профессионального образования с применением поправочных коэффициентов, учитывающих удорожание по группам профессий, годам обучения и т. д. Однако, как показали результаты анализа в региональных подходах к новому механизму нормативного финансирования государственного задания и соответствующей нормативной правовой базе за прошедший период (2010 – 2013 гг.) ничего не изменилось и проблемы остались те же, что и констатировались на предыдущих этапах анализа. А именно - низкое качество региональной нормативно-правовой базы,

Подготовлены в рамках проекта Министерства образования и науки Российской Федерации «Организационно-методическое сопровождение внедрения нового механизма нормативного финансирования государственного задания на выполнение государственных услуг в сфере профессионального образования»

регулирующей процессы формирования и выполнения государственного задания, а также низкая степень прозрачности механизмов распределения бюджетных средств. К наиболее существенным проблемам следует отнести отсутствие унифицированных в масштабах страны перечней услуг и единиц их измерения, а также механизмов влияния федеральных органов власти на эффективность реализации государственной политики в сфере профессионального образования региональными органами исполнительной власти.

Что касается федеральных учредителей, то практически все они при определении объемов финансового обеспечения государственного задания вплоть до 2013 года используют:

- первоначальные нормативы затрат, определяемые исходя из уровня финансирования учреждений в отчетном году и количества единиц государственной услуги в отчетном году;

- нормативные затраты, определяемые в целом по государственной услуге по реализации программ высшего профессионального образования, вне зависимости от направлений подготовки (специальностей);

- нормативные затраты, равные для уровней профессионального образования (бакалавриат, специалитет, магистратура);

- индивидуальные нормативные затраты, определяемые для каждого учреждения.

Такой подход к использованию нормативных затрат позволил осуществить перевод федеральных государственных учреждений на новый механизм финансового обеспечения практически без изменений уровня их финансирования, поскольку «первоначальные» нормативные затраты определяются исходя из индивидуальных фактических затрат учреждения в базовом году.

Подготовлены в рамках проекта Министерства образования и науки Российской Федерации «Организационно-методическое сопровождение внедрения нового механизма нормативного финансирования государственного задания на выполнение государственных услуг в сфере профессионального образования»

В настоящее время, начался второй этап реформирования федеральных учреждений профессионального образования связанный с переходом от использования индивидуальных нормативных затрат к единым нормативным затратам по направлениям подготовки (специальностям) на единицу государственной услуги.

Тенденции и перспективы дальнейшего развития нового механизма нормативного финансирования государственного задания

В русле дальнейшего развития нормативного финансового обеспечения требуется выработка единых подходов, как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях. Данная тенденция отчетливо прослеживается в последних решениях Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Так, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» на федеральном уровне происходит перевод государственных учреждений профессионального образования, вне зависимости от их ведомственной принадлежности на единые групповые нормативные затраты по направлениям подготовки (специальностям). В указе сказано, что Правительство Российской Федерации должно обеспечить осуществление к июню 2013 г. перехода к нормативно-подушевому финансированию образовательных программ высшего профессионального образования, а также повышение нормативов финансирования ведущих университетов, осуществляющих подготовку специалистов по инженерным, медицинским и естественно-научным направлениям (специальностям), предусмотрев при этом, что расчет нормативов осуществляется с учетом особенностей реализации образовательных программ.

Подготовлены в рамках проекта Министерства образования и науки Российской Федерации «Организационно-методическое сопровождение внедрения нового механизма нормативного финансирования государственного задания на выполнение государственных услуг в сфере профессионального образования»

Федеральные государственные учреждения профессионального образования, находящиеся в ведении Минобрнауки России приступили к осуществлению этого перевода, уже начиная с 2012-2013 учебного года в соответствии с планом поэтапного введения единых нормативов затрат по направлениям подготовки (специальностям):

- с 2012/2013 учебного года переход на единые нормативные затраты по направлениям подготовки (специальностям) в части приема в высшие учебные заведения на 1 курс очередного учебного года;

- на 2013/2014 учебный год – для студентов первого и второго курсов;

- на 2014/2015 учебный год – для студентов первого-третьего курсов;

- на 2015/2016 учебный год – первого-четвертого курсов и, наконец, в 2016/2017 учебном году планируется завершить переход на финансовое обеспечение выполнения государственного задания в вузах системы Минобрнауки России на основе нормативов по направлениям подготовки (специальностям).

С этой целью Минобрнауки России был разработан новый методологический подход и методика поэтапного перехода на единые нормативные затраты по направлениям подготовки (специальностям), на основе которых в соответствии с пунктом 4 раздела II протокола заседания Правительства Российской Федерации от 22 марта 2012 г. № ВП-П13-9пр Минобрнауки России разработало и представило в Правительство Российской Федерации принципы определения нормативных затрат по направлениям подготовки (специальностям) на единицу государственной услуги для приема в высшие учебные заведения на первый курс очередного учебного года,

Подготовлены в рамках проекта Министерства образования и науки Российской Федерации «Организационно-методическое сопровождение внедрения нового механизма нормативного финансирования государственного задания на выполнение государственных услуг в сфере профессионального образования»

определенные для всех федеральных вузов вне зависимости от ведомственной принадлежности.

Такой подход позволяет унифицировать (сделать одинаковыми для всех получателей, независимо от места получения государственной услуги) не только процесс предоставления государственных услуг (через ФГОСы²), но и привести к единому знаменателю финансовое обеспечение этого процесса со стороны государства, не зависимо от ведомственной принадлежности вуза.

В настоящее время осуществляется подготовка и утверждение нормативных правовых актов и методических документов, а также необходимых поправок в действующие нормативные правовые и методические документы по осуществлению перевода федеральных государственных учреждений профессионального образования на нормативно-подушевое финансовое обеспечение и определение нормативных затрат по направлениям подготовки (специальностям) на единицу государственной услуги. *Аналогичные процедуры будут рекомендоваться органам власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления.*

В проекте программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года³ указано на необходимость перехода при финансовом обеспечении учреждений к расчету прозрачных и объективных единых нормативных затрат на оказание услуг (с учетом региональной или отраслевой специфики).

В проекте программы указывается на формальное применение новых форм оказания и финансового обеспечения государственных и муниципальных услуг и четко говорится о *необходимости органам государственной власти (органам*

² Федеральные государственные образовательные стандарты.

³ <http://www1.minfin.ru/ru/reforms/budget/>

Подготовлены в рамках проекта Министерства образования и науки Российской Федерации «Организационно-методическое сопровождение внедрения нового механизма нормативного финансирования государственного задания на выполнение государственных услуг в сфере профессионального образования»

местного самоуправления) установить прозрачную методiku по определению стоимости государственных услуг, путем введения единых (групповых) значений нормативных затрат формирования субсидий на выполнение государственного задания, с использованием корректирующих показателей.

На основе разработанных принципов Минобрнауки России, при проведении открытого публичного конкурса на 2012 год среди образовательных учреждений высшего профессионального образования, имеющих государственную аккредитацию, по установлению контрольных цифр приёма (далее - КЦП) граждан по направлениям подготовки (специальностям) для обучения за счёт средств федерального бюджета по образовательным программам высшего профессионального образования, были представлены единые нормативные затраты. А в декабре 2012 года приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 7 декабря 2012 г. № 1024 «Об утверждении порядка проведения конкурса на установление имеющим государственную аккредитацию образовательным учреждениям среднего профессионального и высшего профессионального образования контрольных цифр приема граждан по направлениям подготовки (специальностям) для обучения за счет средств федерального бюджета по образовательным программам среднего профессионального и высшего профессионального образования в соответствии с лицензией, предоставленной образовательному учреждению» был утвержден новый порядок проведения конкурса КЦП⁴. В соответствии с указанным

⁴ следующие приказы Министерства образования и науки Российской Федерации признаны утратившими силу: от 24 февраля 2005 г. № 51 «Об утверждении Порядка установления федеральным органам исполнительной власти, другим распорядителям средств федерального бюджета, имеющим в ведении образовательные учреждения профессионального образования, контрольных цифр приема граждан, обучающихся за счет средств федерального бюджета» (зарегистрирован Министерством юстиции Российской Федерации 7 апреля 2005 г., регистрационный № 6468);

от 28 октября 2009 г. № 504 «О внесении изменений в Порядок установления федеральным органам исполнительной власти, другим распорядителям средств федерального бюджета, имеющим в ведении образовательные учреждения профессионального образования, контрольных цифр приема граждан, обучающихся

Подготовлены в рамках проекта Министерства образования и науки Российской Федерации «Организационно-методическое сопровождение внедрения нового механизма нормативного финансирования государственного задания на выполнение государственных услуг в сфере профессионального образования»

Порядком, КЦП, начиная с 2013 года, уже устанавливаются по направлениям подготовки (специальностям) для организаций, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам высшего профессионального образования, вне зависимости от их ведомственной подчиненности. Данный порядок требует разработки системы нормативных затрат, единой для всех учреждений высшего профессионального образования.

Переход на новые принципы распределения контрольных цифр приема граждан, обучающихся за счет средств федерального бюджета и введение нормативного подушевого финансирования образовательных организаций высшего образования, предусмотрены и в плане мероприятий («дорожной карте») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки» (далее - план), утвержденном распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2012 г. № 2620-р.

В частности там указаны следующие мероприятия и сроки их реализации:

1. Переход на новые принципы распределения контрольных цифр приема граждан за счет средств федерального бюджета на обучение по образовательным программам высшего образования, в том числе:

- в 2013 г. - формирование новых принципов распределения контрольных цифр приема граждан за счет средств федерального бюджета на обучение по образовательным программам высшего образования;

за счет средств федерального бюджета, утвержденный приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 24 февраля 2005 г. № 51» (зарегистрирован Министерством юстиции Российской Федерации 14 декабря 2009 г., регистрационный № 15570).

Подготовлены в рамках проекта Министерства образования и науки Российской Федерации «Организационно-методическое сопровождение внедрения нового механизма нормативного финансирования государственного задания на выполнение государственных услуг в сфере профессионального образования»

- в 2014 г. - пилотная апробация новых принципов распределения контрольных цифр приема граждан за счет средств федерального бюджета на обучение по образовательным программам высшего образования;

- в 2015-2018гг. - реализация новых принципов распределения контрольных цифр приема граждан за счет средств федерального бюджета на обучение по образовательным программам высшего образования в штатном режиме.

2. Введение нормативного подушевого финансирования образовательных организаций высшего образования:

- в 2013-2014гг. - разработка и апробация методики расчета учредителем финансового обеспечения государственного задания на реализацию образовательных услуг высшего образования с учетом уровня оплаты труда профессорско-преподавательского состава образовательных организаций высшего образования (включая методику расчета нормативов финансирования в разрезе направлений подготовки и специальностей, дифференцированных по уровням высшего образования (бакалавриат, программы подготовки специалистов, магистратура) и форме обучения (очная, очно-заочная (вечерняя), заочная) с учетом категории образовательной организации высшего образования, приоритетов развития региона и результатов единого государственного экзамена студентов, поступивших на 1 курс);

- в 2015-2018гг. - закрепление и совершенствование методики расчета учредителем финансового обеспечения государственного задания на реализацию образовательных услуг высшего образования с учетом уровня оплаты труда профессорско-преподавательского состава образовательных организаций высшего образования в системе высшего образования, а также мониторинг процесса.

Подготовлены в рамках проекта Министерства образования и науки Российской Федерации «Организационно-методическое сопровождение внедрения нового механизма нормативного финансирования государственного задания на выполнение государственных услуг в сфере профессионального образования»

Аналогичные мероприятия должны быть реализованы также на региональном и муниципальном уровнях, поскольку указанное распоряжение рекомендует аналогичные «дорожные карты» разработать органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления.

Принципу единства определения будет отвечать перечень государственных (муниципальных) услуг. Минфином России в настоящее время осуществляется разработка единого регистра государственных и муниципальных услуг (работ), для чего была создана межведомственная рабочая группа по разработке предложений по формированию базовых (отраслевых) перечней (реестров) государственных и муниципальных услуг (работ) и на их основе единого регистра государственных и муниципальных услуг (работ).

Формирование единого регистра государственных услуг происходит на основе базовых перечней, разработанных федеральными органами исполнительной власти, ответственными за реализацию государственной политики и нормативно-правовое регулирование в соответствующих сферах деятельности. В соответствии с протоколом заседания межведомственной рабочей группы от 21 марта 2013 г. №6⁵ Минобрнауки России, Минспорту России, Минздраву России, Минкультуры России до 15 апреля 2013 года окончательно доработать проекты базовых (отраслевых) перечней государственных и муниципальных услуг и работ по сферам ведения, принимая во внимание необходимость их использования при формировании проекта федерального бюджета на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов и направить их в Министерство финансов Российской Федерации.

⁵ <http://www1.minfin.ru/ru/budget/83-fz/resmon/workgroup/>

Подготовлены в рамках проекта Министерства образования и науки Российской Федерации «Организационно-методическое сопровождение внедрения нового механизма нормативного финансирования государственного задания на выполнение государственных услуг в сфере профессионального образования»

Регистр будет включать в себя государственные услуги, реализуемые в рамках Законов № 210-ФЗ и № 83-ФЗ.

Унификация подходов к формулированию услуг и формирование их исчерпывающего перечня в соответствии с возложенными на органы власти полномочиями позволит обеспечить реализацию конституционных гарантий перед гражданами в соответствии с установленными стандартами государственных (муниципальных) услуг независимо от места их оказания, быстрое и четкое формирование государственных заданий учреждениям на основе сопоставимых критериев (единых формулировок услуг, единиц объема и пр.) на всех уровнях власти и, следовательно, повысить эффективность деятельности учреждений и обеспечить единство образовательного пространства на территории всей страны.

В рамках работы по формированию методологии систематизации и кодирования информации о государственных услугах, Минфином России был подготовлен проект поправок в Бюджетный кодекс⁶, согласно которым формирование и ведение единого регистра государственных услуг является предметом правового регулирования Российской Федерации. Правительством Российской Федерации будет установлен порядок формирования и ведения ведомственных перечней государственных услуг, единого регистра государственных услуг, базовых (отраслевых) перечней (реестров) государственных услуг.

Единый регистр государственных услуг, сформированный на основании базовых перечней государственных услуг должен стать основанием для формирования ведомственного перечня государственных услуг.

⁶ Проект программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года <http://www1.minfin.ru/ru/reforms/budget/>

Подготовлены в рамках проекта Министерства образования и науки Российской Федерации «Организационно-методическое сопровождение внедрения нового механизма нормативного финансирования государственного задания на выполнение государственных услуг в сфере профессионального образования»

На основе ведомственного перечня, утвержденного органом государственной власти (государственным органом), органом местного самоуправления, осуществляющим функции и полномочия учредителя бюджетных или автономных учреждений, либо главным распорядителем бюджетных средств, в ведении которого находятся казенные учреждения должно формироваться государственное задание.

Государственные задания на основе базовых и ведомственных перечней предлагается формировать, начиная с 2015 года. К этому сроку единый регистр государственных услуг должен стать базовым информационным ресурсом, в который интегрируются все существующие общероссийские классификаторы, реестры и справочники, предназначенные для систематизации и кодирования информации о видах деятельности и государственных услугах. Для этого планируется продолжить актуализацию общероссийских классификаторов, реестров, справочников, формирование единой методологии систематизации и кодирования информации.

Поскольку единицей измерения показателей объема услуги большинства государственных и муниципальных услуг, которые будут включены в регистр и базовые перечни услуг является количество их получателей, то и нормативные затраты на оказание этих услуг будут определяться в расчете на одного потребителя.

Тем самым будет обеспечено единство в подходах к формированию государственного задания и его финансового обеспечения на аналогичные услуги независимо от места их оказания.

Отметим, что для обеспечения полной унификации подходов к формированию государственного задания и его финансовому обеспечению в

Подготовлены в рамках проекта Министерства образования и науки Российской Федерации «Организационно-методическое сопровождение внедрения нового механизма нормативного финансирования государственного задания на выполнение государственных услуг в сфере профессионального образования»

регистре государственных услуг необходимо указать и показатели качества государственных (муниципальных) услуг. Минфин России не планирует их включать, хотя это было бы обосновано и необходимо. Поскольку устанавливая единые для всех учреждений сопоставимые критерии по каждой услуге, стоит установить и единые для всех критерии (показатели) качества этой услуги.

Однако, стоит надеяться, что показатели качества, единые для всех учреждений профессионального образования все таки будут разработаны и приняты, поскольку в проекте программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года в качестве одной из мер для повышения эффективности бюджетных расходов запланировано включение показателей качества государственных услуг в государственные задания. В проекте программы говорится, что на федеральном уровне будет разработан перечень рекомендованных показателей качества, который не должен быть закрытым, а субъектам Российской Федерации, утверждающим государственные задания, будет предоставлено право устанавливать не включенные в этот перечень показатели качества в зависимости от специфики подведомственных учреждений, их финансовой обеспеченности.

По итогам проведенного анализа состояния и тенденций развития нового механизма нормативного финансирования государственного задания кратко обобщим ключевые выводы.

За период внедрения нового механизма нормативного финансирования государственного задания учредители и подведомственные им учреждения профессионального образования прошли серьезный путь подготовки нормативной правовой базы, непосредственно перевода и адаптации в новых условиях существования. Частью учредителей эта работа была проделана формально и применение новых форм оказания и финансового обеспечения государственных и

Подготовлены в рамках проекта Министерства образования и науки Российской Федерации «Организационно-методическое сопровождение внедрения нового механизма нормативного финансирования государственного задания на выполнение государственных услуг в сфере профессионального образования»

муниципальных услуг носит формальный характер, декларируясь только в нормативных правовых актах федерального и регионального уровня. Другие учредители, как федеральные, так и региональные, напротив, подошли к реформе более серьезно и в настоящее время продолжают работать в развитие механизма нормативного финансового обеспечения.

Основной тенденцией в рамках дальнейшего развития нормативного финансового обеспечения учреждений профессионального образования является выработка и утверждение единых подходов, как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях, которые позволят обеспечить не только прозрачность, но единство распределения бюджетных ресурсов, поскольку все средства, направляемые учреждениям профессионального образования на финансовое обеспечение оказания государственных (муниципальных) услуг, будут рассчитываться по единой методике, с использованием единых определений и единиц объема услуг, позволяющей в максимальной степени увязать объемы финансового обеспечения учреждения с объемами оказываемых ими государственных (муниципальных) услуг (цель реформы) и реализовать приоритеты государственной политики в сфере образования, в то же время оставив возможность учета региональных особенностей.