

циальной роли – обучения социально ответственному менеджменту, подготовки социально ответственных специалистов.

4. Многоаспектность социального поведения вуза приводит в множеству способов реализации социальной ответственности в рамках избранной вузом стратегии развития.

5. Современные тенденции развития концепции социальной ответственности в высших учебных заведениях проявляются в переносе акцента с производства экономических ценностей и экономической прибыли на производство социальных ценностей.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. **Богдан Н. Н., Климова Н. Н.** Социальная политика и социальная ответственность организаций в современном обществе : учеб. пособие. – Новосибирск : Изд-во СибАГС, 2008. – 272 с.
2. **Социальная ответственность бизнеса: актуальная повестка** / под ред. С. Е. Литовченко, М. И. Корсакова. – М. : Ассоц. менеджеров, 2003. – 205 с.
3. **Корпоративная этика и ценностный менеджмент** : сб. ст. междунар. конф. «Корпоративная этика и ценностный менеджмент» (20–21 нояб. 2002 г.). – М., 2003. – 232 с.
4. **Мальцева Г. И., Черная И. П.** Социальное измерение инновационного образования // Университетское управление: практика и анализ. – № 1 (65). – 2010. – С. 35–40.
5. **Богдан Н. Н.** Мотивация профессиональной деятельности как основной фактор управления персоналом высшей школы в условиях рыночной экономики (региональный аспект) : дис. ... канд. социол. наук : 22.00.08. – Новосибирск, 2004. – 195 с.
6. **Богдан Н. Н., Могилевкин Е. А.** Кадровый менеджмент в вузе : моногр. – Владивосток : ВГУЭС., 2004. – 295 с.
7. **Масилова М. Г.** Корпоративная социальная политика вуза как фактор эффективности управления персоналом : дис. ... канд. социол. наук. – Новосибирск, 2006. – 197 с.
8. **Балганова Е. В.** Социальная политика вуза на примере ФГОУ ВПО СибАГС: выпускная аттестационная работа по дополнительной квалификации «Преподаватель высшей школы». – Новосибирск : Изд-во СибАГС, 2009. – 70 с.
9. **Балганова Е. В.** Управление социальным развитием вуза на примере ФГОУ ВПО СибАГС: выпускная квалификационная работа по специальности 080505.65 «Управление персоналом». – Новосибирск : Изд-во СибАГС, 2011. – 75 с.
10. **Социальный отчет 2008–2009 гг.** // ГОУ ВПО ВГУЭС. – Владивосток : Поликон, 2010. – 24 с.

УДК 37.0 + 338

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

О. В. Симагина (Новосибирск), **О. Н. Быстрицкая** (Томск)

Авторы анализируют практику российских регионов и муниципалитетов в области повышения эффективности бюджетных расходов в сфере образования. Рассматриваются варианты последовательности

действий по решению данной задачи. Дается краткая характеристика этапов и проблемных моментов их реализации. Описан механизм финансового обеспечения выполнения государственных (муниципальных) заданий учреждениями образования.

Ключевые слова: учреждения образования, государственные и муниципальные задания, государственные и муниципальные услуги, субсидия, финансовое обеспечение, эффективность бюджетных расходов.

IMPROVING THE EFFICIENCY OF THE BUDGET EXPENDITURES IN EDUCATION

O. V. Simagina (Novosibirsk), **O. N. Bystritskaya** (Tomsk)

The authors analyze the practice of the Russian regions and municipalities in the field of increasing the efficiency of budget expenditures in the educational sphere. Some variants of actions to carry out this task are considered. A short characteristic of the stages and the problem points of their realization is given. A mechanism of financial provision of performing the government contractual works by the educational organizations is described.

Key words: educational organization, government contractual works, public services, financial provision, subsidy, efficiency of budget expenditures.

Изменение приоритетов в реформе государственного сектора экономики Российской Федерации в сторону совершенствования организации предоставления публичных услуг требует поиска новых организационных форм предоставления услуг на базе государственных и муниципальных учреждений. Во многом именно этим было обусловлено принятие Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

Проводимый в настоящее время процесс реорганизации сети образовательных учреждений одной из своих основных целей имеет повышение эффективности расходов бюджета на отрасль образования путем максимального использования потенциала каждого учреждения в рамках выбранного правового статуса – бюджетного или автономного учреждения (для учреждений образования статус казенного неприменим).

Задача повышения эффективности бюджетных расходов в русле проводимых в РФ реформ может решаться двумя основными способами:

Симагина Ольга Владимировна – доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры государственного и муниципального управления Сибирской академии государственной службы.

630102, г. Новосибирск, ул. Нижегородская, д. 6.

E-mail: simagina@sapa.nsk.su

Быстрицкая Оксана Николаевна – заместитель главы Администрации, начальник Управления по экономической политике и муниципальным ресурсам.

634029, г. Томск, ул. Никитина, д. 17, кв. 38.

E-mail: onb@atz.tomsk.gov.ru

1) внедрение бюджетирования, ориентированного на результат. В тех субъектах федерации и муниципальных образованиях, которые попали в эксперимент по бюджетной реформе, осуществляются комплексные меры в рамках программ реформирования региональных (муниципальных) финансов;

2) в случае, если в субъекте федерации отсутствует программа реформирования региональных (муниципальных) финансов, то задача повышения эффективности бюджетных расходов в 2010–2011 гг. решалась в рамках реализации федеральных законов «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» № 83-ФЗ, «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» №210-ФЗ, а также региональных программ, разработанных на основе Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных услуг на 2011–2013 гг.

Рассмотрим этот вариант решения задачи повышения эффективности бюджетных расходов на примере Новосибирской области. Проанализируем, как планировалось осуществлять эту деятельность в Новосибирской области в 2011 г., на основе информации, которая содержится в техническом задании открытого конкурса на выполнение научно-исследовательских работ по теме «Нормативно-методологическое обеспечение совершенствования системы управления государственными и муниципальными учреждениями Новосибирской области в сфере образования в связи с изменением правового положения государственных (муниципальных) учреждений», проведенного 17 марта 2011 г. [1]. Можно выделить ряд этапов:

- 1) реструктуризация действующей сети учреждений образования;
- 2) формирование перечня образовательных услуг;
- 3) изменение действующего порядка оказания учреждениями образования платных услуг;
- 4) разработка проектов первоочередных нормативных правовых актов Новосибирской области, связанных с совершенствованием правового положения учреждений образования;
- 5) проведение экспертной оценки действующей системы разработки, установления и контроля за реализацией государственных (муниципальных) заданий на оказание государственных (муниципальных) услуг учреждениями образования Новосибирской области;
- 6) проведение оценки действующей системы финансового обеспечения государственных (муниципальных) заданий на оказание государственных (муниципальных) услуг учреждениями образования;
- 7) корректировка системы разработки и финансового обеспечения государственных (муниципальных) заданий на оказание государственных (муниципальных) услуг учреждениями образования.

Для выполнения первого этапа – реструктуризации действующей сети учреждений образования – следует осуществить анализ сети подведомственных учреждений, чтобы определить эффективность их деятельности и дальнейшей оптимизации (модернизации) сети. После этого следует принятие решения об изменении типа учреждения (перевод учреждения в

автономное или бюджетное); реорганизации, ликвидации, создании учреждения; передаче учреждения на иной уровень и внесение соответствующих изменений в уставы, иные учредительные документы учреждений образования, трудовые договоры (до декабря 2011 г.).

Работу по формированию перечня образовательных услуг планируется начать с адаптации разработанных федеральных перечней государственных и муниципальных услуг, оказываемых учреждениями образования современной системе управления. Далее необходимо провести анализ полномочий РФ и субъекта федерации на предмет выделения услуг (работ) учреждений образования и других организаций, в которых размещается государственное (муниципальное) задание (заказ). По результатам анализа возможно сформировать предварительный перечень услуг.

Далее планируется провести анализ действующего порядка оказания учреждениями образования платных услуг и на этой основе разработать проекты первоочередных нормативных правовых актов Новосибирской области, связанных с совершенствованием правового положения учреждений образования (более 20 нормативных актов).

Следующий этап – проведение экспертной оценки действующей системы разработки, установления и контроля за реализацией государственных (муниципальных) заданий на оказание государственных (муниципальных) услуг учреждениями образования. Особое внимание при этом следует обратить на определение порядка контроля за выполнением государственных (муниципальных) заданий подведомственными учреждениями, а также порядка составления плана финансово-хозяйственной деятельности и отчетов о результатах деятельности учреждений.

Ключевым этапом является проведение оценки действующей системы финансового обеспечения государственных (муниципальных) заданий в плане оказания образовательных услуг учреждениями образования. В связи с принципиальными изменениями в порядке финансирования автономных и бюджетных учреждений, внесенными Федеральным законом № 83-ФЗ, начать выполнение данного этапа следует с экспертной оценки действующей системы финансового обеспечения государственных (муниципальных) заданий. После этого определяются нормативные затраты и делается расчет финансового обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания.

В соответствии с положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации предусмотрено предоставление из бюджета Новосибирской области, местных бюджетов субсидий бюджетным и автономным учреждениям, включая субсидии на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием ими в соответствии с государственным (муниципальным) заданием государственных (муниципальных) услуг (выполнением работ), а также субсидий на иные цели.

Для расчета субсидий бюджетным и автономным учреждениям на выполнение государственного (муниципального) задания учредителям следует определить и утвердить нормативные затраты на оказание соответствующих услуг, а также установить размер субсидии на выполнение работ в рамках государственного (муниципального) задания. При условии определения единиц измерения объема услуги в рамках ведомственного

перечня услуг необходимо рассчитать нормативные затраты на оказание каждой услуги, включенной в данный перечень.

Перечисленные действия становятся основой для разработки порядка предоставления субсидии на возмещение нормативных затрат на содержание недвижимого и особо ценного движимого имущества. Размер субсидии для выполнения государственного задания определяется по следующей формуле:

$$F_y = \sum_i N_i * k_i + N_r \quad (1),$$

где: F_y – объем субсидии на выполнение государственного задания;

N_i – нормативные затраты на оказание i -й государственной услуги;

K_i – объем (количество единиц) оказания i -й государственной услуги;

N_r – нормативные затраты на содержание имущества.

Нормативные затраты на оказание конкретной государственной услуги рассчитываются как:

$$N_i = N_{np} + N_{косв} \quad (2),$$

где: N_{np} – нормативные затраты, непосредственно связанные с оказанием государственной услуги (включая затраты на оплату труда и начисления на выплаты по оплате труда, приобретение материальных запасов, иные нормативные затраты);

$N_{косв}$ – нормативные затраты на общехозяйственные нужды (включая затраты на коммунальные услуги; содержание недвижимого имущества, особо ценное движимое имущества; приобретение услуг связи; приобретение транспортных услуг; оплата труда и начисления на выплаты (АУП, АХ, вспомогательный персонал и пр.; прочие нормативные затраты).

Данный подход достаточно четко ориентируется именно на повышение экономической эффективности бюджетных расходов на образование за счет снижения нецелевых затрат (экономия за счет реструктуризации (оптимизации) бюджетных расходов (по статьям)). По сути, в данном случае нельзя говорить о реализации такого принципа бюджетной системы, как эффективность и результативность бюджетных расходов (новая редакция БК РФ), скорее речь идет об «устаревшем» принципе из предыдущей редакции БК – эффективность и экономичность.

Подход, реализуемый в рамках внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, акцентирует свое внимание на более высокой эффективности за счет четкого определения количества потенциальных благополучателей. Рассмотрим его применение на материалах Томского района Томской области, который неоднократно выигрывал конкурсы, проводимые администрацией Томской области среди муниципальных образований области в рамках программы реформирования муниципальных финансов. Последовательность этапов сокращения бюджетных расходов следующая:

- 1) создание системы учета потребности в предоставляемых муниципальных услугах;
- 2) стандартизация муниципальных услуг;
- 3) формирование муниципальных заданий;
- 4) управление расходами и реструктуризация бюджетной сети.

В Томском районе внедрена новая, ранее не используемая система оценки потребности населения в предоставлении муниципальных услуг, что

стало стартовым мероприятием к реализации последующего комплекса мер по определению перечня муниципальных услуг и их стандартизации. С этой целью в конце 2009 г. был утвержден Порядок проведения оценки потребности в предоставлении муниципальных услуг в Томском районе [2].

На основе результатов оценки потребности в предоставлении муниципальных услуг главные распорядители средств бюджета формируют предложения по объему бюджетных ассигнований, необходимых для финансового обеспечения муниципальных заданий на оказание соответствующих муниципальных услуг в очередном финансовом году [3].

Включение стандартизации в состав мероприятий, реализуемых в рамках конкурса по программе реформирования муниципальных финансов, явилось стимулом к установлению в муниципальном образовании «Томский район» стандартов качества услуг. Для Томского района отправным документом стало Положение о формировании стандартов качества муниципальных услуг, утвержденное постановлением главы Томского района от 25.06.2009, № 155. На его основе были утверждены стандарты качества по предоставлению муниципальных услуг в области дошкольного, общего и дополнительного образования детей в муниципальных учреждениях Томского района.

Утверждение стандартов качества услуг позволило в дальнейшем перейти на нормативно-целевое финансирование муниципальных учреждений, при этом предварительно разработать нормативно-сметные методики финансирования расходов на оказание услуг в рамках муниципальных заданий. В целях осуществления контроля за соответствием качества предоставляемых муниципальных услуг Томского района стандартам качества утвержден Порядок проведения оценки соответствия качества фактически предоставляемых муниципальных услуг утвержденным стандартам качества муниципальных услуг. Основными задачами оценки качества услуг, проводимой на основе данного Порядка [4], являются:

- выявление несоответствий качества предоставляемых муниципальных услуг Томского района стандартам качества;
- создание системы мониторинга и контроля со стороны получателей муниципальных услуг Томского района и органов местного самоуправления за качеством предоставления муниципальных услуг.

Но все же самым трудоемким и значимым этапом работы по реформированию стало внедрение практики формирования муниципальных заданий – одного из основных инструментов повышения эффективности бюджетных расходов.

Согласно п. 2 ст. 69.2 БК РФ, скорректированной Федеральным законом № 83-ФЗ, показатели государственного (муниципального) задания используются при составлении проектов бюджетов для планирования бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ), при составлении бюджетной сметы казенного учреждения, а также для определения объема субсидий на выполнение государственного (муниципального) задания бюджетным или автономным учреждением.

Первые попытки сформировать муниципальные задания для учреждений Томского района были предприняты еще в 2009 г. Но только при фор-

мировании бюджета на 2010 г. бюджетные ассигнования для бюджетных учреждений впервые планировались с учетом разработанных и утвержденных заданий. В апреле 2010 г. все учреждения представили отчеты о выполнении задания за I квартал 2010 г. по результатам которых Управлением экономики был осуществлен мониторинг их исполнения.

В результате была получена возможность сравнить плановые и фактические показатели (по результатам квартала) и дать оценку эффективности деятельности учреждений.

Таким образом, были сделаны первые шаги, увязывающие бюджетные ассигнования с функциями бюджетных учреждений, видами деятельности, с оценкой конечных результатов. Благодаря представленным мероприятиям процесс финансового планирования потребности учреждения в финансовых ресурсах, ранее основанный на принципе возмещения всех его затрат, стал ориентироваться на конечный результат финансово-хозяйственной деятельности учреждения – полное, своевременное и качественное выполнение муниципальных заданий.

Однако сказать о том, что институт муниципальных заданий в Томском районе внедрен и «заработал» в полную силу, пока нельзя. Подходы к формированию заданий постоянно меняются, окончательной и универсальной концепции по их формированию нет до сих пор. Это связано с отсутствием наработанной общероссийской практики по организации планирования и финансированию расходов на оказание публичных услуг, а также с отсутствием учета расходов на отдельные услуги. Главные распорядители столкнулись с множеством трудностей при проектировании расходов бюджета как в части структурирования и систематизации огромного перечня услуг, оказываемых подведомственными учреждениями, так и в части определения стоимости услуги, ее наполнения. Не решены вопросы учета себестоимости муниципальных услуг, анализа ее динамики и сравнения по различным типам учреждений, оказывающих аналогичные услуги, поскольку действующая система бюджетного учета не предусматривает возможности учета себестоимости услуг. Недостаток практического опыта по организации планирования и финансирования расходов на оказание услуг, отсутствие сравнительных характеристик работы учреждений в прежних и новых условиях (затраты на оказание услуг, административные издержки и качество предоставляемых услуг) не позволяют в настоящее время говорить об отсутствии проблем в применении данного инструмента.

В связи с этим, принимая во внимание опыт проделанной работы, можно сделать следующие выводы:

1. Можно выделить два варианта решения задач повышения эффективности бюджетных расходов отраслей социальной сферы: в рамках проведения бюджетной реформы и вне ее реализации. Эти варианты отличаются последовательностью и содержанием действий.

Если в регионе (муниципалитете) не проводится бюджетная реформа, то сначала реорганизуется сеть учреждений образования, изменяется их статус, затем формируется перечень образовательных услуг, проводится корректировка порядка оказания платных услуг учреждениями образова-

ния и только потом реорганизуется система выполнения государственных (муниципальных) заданий.

В случае, если в регионе (муниципалитете) проводится бюджетная реформа, сначала формируется система учета потребности в предоставляемых услугах, затем проводится стандартизация публичных услуг, разработка муниципальных заданий и только после этого предпринимается реструктуризация бюджетной сети с позиций оптимизации бюджетных расходов.

2. Основой для определения величины государственного (муниципального) задания в настоящее время является не прогноз количества предоставляемых услуг, а величина средств бюджета, предусмотренная на эти цели правовым актом о бюджете. Вследствие этого задание приобретает бюджетно-ограниченный характер. Утверждение задания после принятия акта о бюджете приводит к исключению исполнителей из процесса принятия решения о величине доводимого задания. Это значительно затрудняет функционирование учреждения образования на уровне, достаточном для исполнения задания.

3. Необходимо при планировании величины задания использовать данные только официальной статистической, финансовой и оперативной отчетности, которыми располагает учредитель (главный распорядитель средств бюджета). Механизм формирования задания должен содержать порядок учета предложений самих учреждений по прогнозу потребности в оказываемых услугах на основании прогнозируемой динамики количества потребителей услуг, уровня удовлетворенности существующим объемом и качеством услуг и возможностей учреждения по оказанию услуг и др.

4. Создание нормативов финансирования услуг – самая сложная задача, которая «лежит на плечах» публично-правовых образований. Вообще, нормативный подход, когда финансируется единица объема той или иной услуги (один учащийся, один дето-день и т. д.), является наиболее прозрачным подходом к финансированию государственных или муниципальных услуг. Однако разработка грамотных нормативов финансирования услуг представляет собой достаточно сложную методическую задачу. Сложность заключается как в том, чтобы включить в норматив все расходы, необходимые для оказания услуги, и учесть различные условия ее оказания, так и в том, чтобы не превратить нормативное финансирование услуги в профанацию. На практике утрата смысла нормативного подхода имеет место тогда, когда норматив не отражает структуру и объем расходов, необходимых для оказания услуги, а фактически доводится до исторически сложившегося уровня финансирования учреждения.

Для разработки грамотных нормативов финансирования услуг необходимы полноценные и конкретные стандарты их оказания – финансовый норматив должен рассчитываться, исходя из потребности оказания услуги с четкими требованиями к ее объемам и качеству.

Если рассуждать логически, разработка нормативов финансирования должна была бы предшествовать массовому переводу учреждений на финансирование по муниципальному заданию. Но, к сожалению, ситуация такова, что разрабатывать нормативы регионам и муниципалитетам приходится самостоятельно.

В результате, учитывая проведенные мероприятия и продолжающееся развитие законодательства, целесообразно с нашей точки зрения, усилия по реализации муниципальных практик внедрения механизмов повышения эффективности бюджетных расходов сконцентрировать на следующих основных направлениях:

- внедрение системы учета потребности в образовательных услугах (в том числе учета востребованности этих услуг населением);
- организация оценки соответствия предоставленных образовательных услуг утвержденным стандартам качества;
- повышение эффективности оказания образовательных услуг, что предполагает работу с государственными (муниципальными) заданиями, а также оптимизацию бюджетной сети в соответствии с проводимой реформой учреждений образования.

Как видим, реформирование сферы образования предполагает не только уход от сметного принципа финансирования и расширение масштабов предоставления и качества государственных и муниципальных услуг. Повышение качества услуг обеспечивается многими факторами и составляющими, при этом целесообразность применения инструментов реализации вышеперечисленных задач должна оцениваться самими публично-правовыми образованиями с учетом их особенностей, с одной стороны, с позиции эффективности траты бюджетных средств, а с другой – с учетом социальной значимости и необходимости перехода на новый уровень качества жизни населения.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. **Официальный** сайт Российской Федерации для размещения информации о размещении заказов. – [Электронный ресурс]. – URL: http://zakupki.gov.ru/pgz/public/action/orders/info/common_info/show?notificationId=85819 (дата обращения: 07.05.2011).
2. **Постановление** главы Томского района (главы администрации) от 24.11.2009 № 272/4 «Об утверждении порядка проведения оценки потребности в предоставлении муниципальных услуг». – [Электронный ресурс]. – URL: http://tr.tomskinvest.ru/files/doc/normativ_acts/post_272_4.doc (дата обращения: 07.05.2011).
3. **Постановление** главы Томского района (главы администрации) от 24.11.2009 № 272/5 «Об утверждении порядка учета потребности в муниципальных услугах при формировании проекта бюджета Томского района». – [Электронный ресурс]. – URL: http://tr.tomskinvest.ru/files/doc/normativ_acts/post_272_5.doc (дата обращения: 07.05.2011).
4. **Постановление** главы Томского района (главы администрации) от 25.06.2009 № 155 «О стандартах качества муниципальных услуг». – [Электронный ресурс]. – URL: http://tr.tomskinvest.ru/files/doc/normativ_acts/post_155.doc. (дата обращения: 07.05.2011).