

Ссылка для цитирования этой статьи:

Попова М.А. Формирование государственного задания как основы для финансового обеспечения деятельности учреждений (на примере высших учебных заведений, подведомственных минобрнауки РФ) // Human Progress. 2023. Том 9, Вып. 6. С. 5. URL: http://progress-human.com/images/2023/Tom9_6/Popova.pdf. DOI 10.34709/IM.196.5. EDN FSYVZX.

УДК 338

**ФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАДАНИЯ
КАК ОСНОВЫ ДЛЯ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧРЕЖДЕНИЙ
(НА ПРИМЕРЕ ВЫСШИХ УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ,
ПОДВЕДОМСТВЕННЫХ МИНОБРНАУКИ РФ)**



Попова Марина Александровна

Начальник ФЭУ

Северный (Арктический) федеральный университет
им. М.В. Ломоносова

m.al.popova@narfu.ru

17, ул. Набережная Северной Двины,

г. Архангельск, 163000, Россия

+7(962) 659-61-55

Аннотация. На сегодняшний день государство стремится усовершенствовать планирование деятельности учреждений, основой функционирования которых является бюджетное финансирование, что указывает на актуальность настоящего исследования. Цель настоящей работы: проанализировать, каким образом государственное (муниципальное) задание, являющееся основой финансового обеспечения деятельности вузов, формируется. Материальную основу исследования составили работы российских и зарубежных авторов. Кроме того, были проанализированы нормативно-правовые акты РФ, касающиеся темы исследования. В результате сделаны следующие выводы. Состав, содержательные и качественные характеристики, а также порядок, согласно которому государственное (муниципальное) задание будет выполняться – вот что содержит в себе этот документ. Приказы Минфина РФ ежегодно меняются, что позволяет утверждать следующее: нормативно-подушевое финансирование является динамично развивающейся областью экономики. Если в 2020 году объем субсидии зависел от количества бакалавров, магистров и аспирантов, то уже в 2021 году он зависел от количества тех лиц, чья подготовка превышает 2 года. Примечательно, что МЗ может быть выполнено в неполном объеме, причем такие отклонения являются различными как для отдельно взятых регионов, так и для отдельно взятых вузов.

Ключевые слова: государственное (муниципальное) задание; финансирование вуза; высшие учебные заведения; недвижимое имущество; отклонение от муниципального задания.

JEL коды: I22; H52.

Введение

Актуальность настоящей работы продиктована тем фактом, что государственный аппарат на сегодняшний день стремится усовершенствовать планирование деятельности тех учреждений, что функционируют посредством бюджетных средств [1]. Примечательно, что, согласно мнению Л.А. Кузьминой и Н.В. Лоскутова, государственное (муниципальное) задание представляет собой один из основных документов, регламентирующих деятельность таких учреждений [2]. В рамках настоящего исследования интерес представляют высшие учебные заведения, подведомственные Министерству науки и высшего образования Российской Федерации.

Представляется очевидным, что, желая реформировать и модернизировать образовательную систему РФ, представители государственного аппарата обращаются к различным финансовым механизмам, среди которых необходимо отметить финансирование нормативного характера, в частности, нормативно-подушевое финансирование (далее – НПФ) [3]. Среди подцелей, опосредующих реформирование образовательной системы, полагаем необходимым отметить следующие: повышение качественного уровня образовательных услуг, предоставляемых с помощью бюджетных средств; увеличение финансирования тех высших учебных заведений (далее – вузов), что подведомственны Минобрнауки РФ.

Нормативно-подушевое финансирование

В первую очередь, представляется необходимым раскрыть содержание понятия «НПФ». Согласно мнению Н.Р. Куркиной и Л.В. Стародубцевой, НПФ предполагает следующее: государство не финансирует отдельное учреждение, а предоставляет этому учреждению услугу [4]. Примечательно, что количество финансовых средств, предоставленных государством, находится в зависимости от числа студентов, осуществляющих образовательную деятельность в конкретном учебном заведении [5], о чем речь пойдет далее. Следует также отметить, что подобное финансирование вузов и других образовательных учреждений характерно для почти всех государств, ранее входящих в СССР [6; 7].

НПФ содержит в себе как муниципальные заказы, так и государственные (муниципальные) задания, из которых для нас интерес представляют последние. Обратимся к мнению А.Ю. Бацевой и Ю.М. Евсенкиной [8], связывающих НПФ с Федеральным законом от

08.05.2010 № 83¹. Как указано в тексте ФЗ, одной из его основополагающих целей является реформирование учреждений государственной и муниципальной направленности, что реализуется посредством изменений, касающихся их финансирования, в частности, школ и вузов.

Несмотря на то, что категория «муниципальное задание» (далее – МЗ) изначально содержалась в тексте ФЗ от 26.04.2007 № 63², Бюджетный кодекс РФ – это нормативно-правовой акт, в котором впервые было раскрыто содержание указанного термина. В статье 69.2 БК РФ указано, что МЗ – это документ, содержащий в себе требования, касающиеся состава, а также характеристик качественного и содержательного характера тех работ или услуг, что отдельно взятая организация получила от государственного аппарата³.

Что касается высших учебных заведений, то для выполнения МЗ они получают бюджетные субсидии. Примечательно, что такое субсидирование имеет множество отличий от финансирования, осуществляющегося на основании смет. Так, если субсидия включает в себя предъявляемые к выполнению услуг требования, то смета складывается из фактических затрат.

Кроме того, представляется необходимым отметить следующее: руководство высшего учебного заведения не может отказываться от выполнения МЗ. При этом финансирование, посредством которого вуз станет выполнять МЗ, подразумевает использование бюджетных ассигнований, предусмотренных ФЗ. При уменьшении объема МЗ происходит уменьшение тех субсидий, что предоставляются государством.

Содержание имущества вуза (как движимого, так и недвижимого) – это те расходы, посредством которых выполнение МЗ финансово обеспечивалось на начальном этапе внедрения НПФ. При этом недвижимое имущество закреплялось за вузом за счет выделенных учредителем финансов для его приобретения и дальнейшей уплаты налогового бремени [9]. И если 2010 год принято считать начальным этапом внедрения НПФ, то к 2016 году изменился порядок, согласно которому МЗ должно формироваться и обеспечиваться, что связано с Постановлением Правительства РФ от 26.06.2015 № 640⁴. На основании следующих показателей рассчитывается объем финансовых средств, необходимых для реализации МЗ:

¹ Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ. [Электронный ресурс] // Доступ: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_100193/ (дата обращения: 10.06.2023).

² Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ. [Электронный ресурс] // Доступ: <https://base.garant.ru/12153172/> (дата обращения: 10.06.2023).

³ «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 14.04.2023) (с изм. и доп., вступ. в силу с 21.05.2023). [Электронный ресурс] // Доступ: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/ (дата обращения: 10.06.2023).

⁴ Постановление Правительства РФ от 26 июня 2015 г. № 640. [Электронный ресурс] // Доступ: <https://base.garant.ru/71112362/> (дата обращения: 10.06.2023).

затраты нормативного характера, которые имеют непосредственное отношение к оказанию государственных услуг, реализации необходимых работ и обложению налогами. Что касается налогового бремени, то в случае вуза их объект представлен недвижимым имуществом. Далее, 16 мая 2023 года в указанный нормативно-правовой акт были внесены изменения, что обозначено в ПП РФ № 764⁵.

В рамках настоящего исследования особый интерес представляет следующий нормативно-правовой акт – Приказ Минпросвещения РФ от 22.09.2021 № 662⁶. В его тексте указано, что объем предоставленных финансовых средств зависит от: базового норматива затрат (оплата труда тех людей, кто выполняют МЗ); финансы, посредством которых было куплено имущество движимого характера, а также материальное обеспечение; коммунальные услуги и так далее. При условии, что выполнение МЗ исключает использование дополнительных затрат, то объем финансовых средств рассчитывается экспертами.

В Приказе Минобрнауки от 28.10.2021 № 989 указано, что объем финансовых средств, необходимых для реализации МЗ, рассчитывается исходя из количества студентов, осуществляющих образовательную деятельность в отдельно взятом высшем учебном заведении⁷. Иначе говоря, размер субсидирования на реализацию МЗ зависит от: количества студентов; методологии подсчета. При этом основу НПФ составляет учет затрат нормативного характера, единых для всех вузов, но которые дифференцируются в зависимости от тех направлений подготовки, что являются наиболее приоритетными для каждого вуза [10].

Анализ Приказов Минфина РФ позволяет сделать вывод о том, что они меняются каждый год. И если в 2020 году количество обучающихся рассчитывалось посредством сложения количества лиц, реализующих подготовку в рамках бакалавриата, магистратуры и аспирантуры⁸, то в 2021 году учитывались все лица, чья подготовка превышает 2 года.

Особый интерес представляет тот факт, что Приказы Минфина РФ допускают отклонения от выполненного объема МЗ, что обозначено в 6 абзаце пункта 3 Положения № 640 и является справедливым как для местного, так и для регионального уровней. Обратимся к пункту 2.4 ПП Республики Бурятия от 09.03.2016 № 82, согласно которому такое отклонение

⁵ Постановление Правительства РФ от 16.05.2023 № 764. [Электронный ресурс] // Доступ: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_447333/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b/#dst100005 (дата обращения: 10.06.2023).

⁶ Приказ Министерства Просвещения РФ от 22 сентября 2021 года № 662. [Электронный ресурс] // Доступ: <https://docs.cntd.ru/document/726868791> (дата обращения: 10.06.2023).

⁷ Приказ Министерства науки и высшего образования РФ от 28 октября 2021 года № 989. [Электронный ресурс] // Доступ: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202112160068> (дата обращения: 10.06.2023).

⁸ Приказ Министерства Науки и высшего образования РФ от 9 ноября 2020 года № 1392. [Электронный ресурс] // Доступ: <https://docs.cntd.ru/document/573053310> (дата обращения: 10.06.2023).

не может превышать 5%⁹. Для Санкт-Петербурга, например, допускается отклонение в 30%, что подтверждается анализом МЗ для «РГУ сценических искусств»¹⁰. Что касается Москвы, то для ее вузов, например, НИИ ВШЭ, допускается отклонение в 10%¹¹.

Заключение

На основании вышеизложенного приходим к следующим выводам. Государственное (муниципальное) задание представляет собой документ, устанавливающий следующие требования: состав, содержательные и качественные характеристики, а также порядок, согласно которому МЗ будет выполняться. Использование МЗ связано с нормативно-подушевым финансированием, областью экономических процессов, демонстрирующей характер динамичности в силу того, что приказы Минфина РФ ежегодно меняются: так, в 2020 году количество студентов (на основании которого высчитывается объем субсидии) включало в себя как бакалавров, так и магистров с аспирантами; в 2021 году оно стало включать в себя всех лиц, чьи программы подготовки превышают 2 года. Примечательно, что МЗ может быть выполнено в неполном объеме, причем такие отклонения являются различными как для отдельно взятых регионов, так и для отдельно взятых высших учебных заведений: в Республике Бурятия такое отклонение составляет 5%, в Санкт-Петербурге – 30%, в Москве – 10%.

Литература

1. Joyce, P.G. Linking performance and budgeting: Opportunities in the federal budget process // *Managing for results*. 2005. С.: 83-140.
2. Кузьмина, Л.А.; Лоскутов, Н.В. Управление государственным имуществом в Краснодарском крае // *Экономика и бизнес: теория и практика*. 2019. № 11-2 (57). С.: 38-41.
3. Klyachko, T.; Sinelnikov-Murylev, S.G. On the Financial Reform in Russia's Higher Education // Available at SSRN 2223866. 2013.
4. Куркина, Н.Р.; Стародубцева, Л.В. Экономические основы управления образованием: учебное пособие для вузов. Москва: Издательство Юрайт. 2023. 184 с. С.: 76-77.

⁹ Постановление Правительства Республики Бурятия от 9 марта 2016 года № 82. [Электронный ресурс] // Доступ: <https://docs.cntd.ru/document/432984218> (дата обращения: 10.06.2023).

¹⁰ Государственное задание № 054-00215-22-00. [Электронный ресурс] // Доступ: <http://www.rgisi.ru/assets/files/314> (дата обращения: 10.06.2023).

¹¹ Государственное задание № 075-00672-22 ПР. [Электронный ресурс] // Доступ: <https://www.hse.ru/data/xf/649/758/1764/%D0%9D%D0%98%D0%A3%20%D0%92%D0%A8%D0%AD.pdf> (дата обращения: 10.06.2023).

5. Smelov, P.; et al. Assessment of Russian Universities to Determine the Normative per Capita Funding // 5th International Multidisciplinary Scientific Conference on social sciences and arts SGEM 2018. 2018. С.: 35-42.
6. Chikeyeva, S. Policy Analysis of the Per Capita Funding of Public Schools in Kazakhstan. 2014.
7. Mamedov, Z.F.; Ogly, M.M.R. Reforming university finance: emerging trends, challenges and prospects // Economic and Social Development: Book of Proceedings. 2020. Том 2. С.: 699-705.
8. Бацева, А.Ю.; Евсенкина, Ю.М. Особенности финансирования федеральных государственных образовательных учреждений высшего образования / Современные технологии в науке и образовании - СТНО-2017 сборник трудов II Международной научно-технической и научно-методической конференции: в 8 т. Том 7. Рязанский государственный радиотехнический университет. 2017. С.: 166-170.
9. Боровская, М.А.; Лобачева, А.В.; Бечвая, М.Р.; Кулешова, К.Г. Инструмент оценки обеспеченности и содержания имущественного комплекса образовательных организаций: нормативно-подушевой подход // Университетское управление: практика и анализ. 2016. № 104 (4). С.: 96-102.
10. Ястребова, О.К. Развитие нормативного бюджетного финансирования высшего образования // Финансовый журнал. 2015. №1 (23). С.: 41-51.

THE STATE ASSIGNMENT FORMATION AS A BASIS FOR INSTITUTIONS ACTIVITIES FINANCIAL SUPPORT (CASE STUDY HIGHER EDUCATIONAL INSTITUTIONS UNDER THE RUSSIAN MINISTRY OF EDUCATION AND SCIENCE)

Marina Popova

Head of financial and economic department in
Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov
Arkhangelsk, Russia

Abstract. The state is striving to improve the functioning from budget institutions activities planning today, which indicates this study relevance. The purpose of this paper is to analyze how the state (municipal) task, which is the basis for universities' activities financial support, is formed. The theoretical basis of the study was the Russian and foreign authors' publications. In addition, the regulatory legal acts of the Russian Federation related to the research topic were analyzed. As a result,

the following conclusions were made. The composition, content and quality characteristics, as well as the order according to which the state (municipal) task will be carried out - this is what the state task contains. Orders of the Ministry of Finance of the Russian Federation change annually, which allows to state the following: normative per capita financing is a dynamically developing area of the economy. If in 2020 the volume of the subsidy depended on the number of bachelors, masters and graduate students, then in 2021 it consists of those whose duration of study exceeds 2 years. It should be noted that the state (municipal) task may not be completed in full, and such deviations vary in different regions and in individual universities.

Keywords: state (municipal) assignment; financing universities; higher education; immovable property; deviation from the assignment.

JEL codes: I22; H52.

References

1. Joyce, P.G. (2005) Linking performance and budgeting: Opportunities in the federal budget process // *Managing for results*. P.: 83-140.
2. Kuzmina, L.A.; Loskutov, N.V. (2019) Management of state property in the Krasnodar region // *Economics and business: theory and practice*. No. 11-2 (57). P.: 38-41.
3. Klyachko, T.; Sinelnikov-Murylev, S.G. (2013) On the Financial Reform in Russia's Higher Education // Available at SSRN 2223866.
4. Kurkina, N.R.; Starodubtseva, L.V. (2023) Economic foundations of education management: a textbook for universities. Moscow: Yurayt Publishing House. 184 p. P.: 76-77.
5. Smelov, P.; et al. (2018) Assessment of Russian Universities to Determine the Normative per Capita Funding // 5th International Multidisciplinary Scientific Conference on social sciences and arts SGEM 2018. P.: 35-42.
6. Chikeyeva, S. (2014) Policy Analysis of the Per Capita Funding of Public Schools in Kazakhstan.
7. Mamedov, Z.F.; Ogly, M.M.R. (2020) Reforming university finance: emerging trends, challenges and prospects // *Economic and Social Development: Book of Proceedings*. Vol. 2. P.: 699-705.
8. Batseva, A.Yu.; Evsenkina, Yu.M. (2017) Features of financing federal state educational institutions of higher education / Modern technologies in science and education - STNO-2017 collection of proceedings of the II International Scientific-Technical and Scientific-Methodological Conference: in 8 volumes. Vol. 7. Ryazan State Radio Engineering University. P.: 166-170.
9. Borovskaya, M.A.; Lobacheva, A.V.; Bechvaya, M.R.; Kuleshova, K.G. (2016) A tool for assessing the provision and maintenance of the property complex of educational organizations: a normative-per capita approach // *University management: practice and analysis*. No. 104 (4). P.: 96-102.

10. Yastrebova, O.K. (2015) Development of normative budgetary financing of higher education // Financial Journal. No. 1 (23). P.: 41-51.

Contact

Marina Popova

Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov

str. Nabereznay Dvina, 17, Arkhangelsk, 163000, Russia

m.al.popova@narfu.ru