Госзадание: не все проблемы решены

В статье рассматриваются проблемные вопросы формирования финансового обеспечения выполнения государственного и муниципального задания.

Как известно, основная цель принятия Федерального закона № 83-ФЗ заключалась в повышении доступности для населения и качества оказания государственных и муниципальных услуг (выполнения работ). Главным инструментом достижения поставленной цели выступало государственное (муниципальное) задание, внедрение которого потребовало создания новых подходов к работе учреждений бюджетной сети. Это в свою очередь изменило отношения между учредителями — органами исполнительной власти и МСУ — и подведомственными им учреждениями. В настоящее время основным критерием оценки деятельности учреждений является результат выполнения государственного (муниципального) задания как с точки зрения объема оказанных услуг (выполненных работ), так и с точки зрения их качества.

В этой связи осуществлен переход от сметного финансирования деятельности подведомственных учреждений к финансовому обеспечению выполнения государственного (муниципального) задания (за исключением казенных учреждений). Органы исполнительной власти и местного самоуправления как учредители бюджетных и автономных учреждений формируют базовые инструменты такой деятельности — ведомственные перечни государственных и муниципальных услуг и работ, государственные задания, субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания с использованием нормативных затрат.

Несмотря на сформированную практику, остаются вопросы при работе по всем ключевым элементам, на основании которых формируется финансовое обеспечение выполнения госзадания. Это касается как тех инструментов, которые функционируют уже несколько лет (например, перечни услуг и работ, так и относительно новых (например, нормы материальных, технических и трудовых ресурсов, необходимых для определения базовых нормативов затрат).

Формат данной статьи не позволяет подробно осветить все проблемы. Поэтому кратко остановимся на практических вопросах формирования и расходования финансового обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания, наиболее часто отмечаемых представителями ФОИВ, региональных и местных администраций, руководством бюджетных и автономных учреждений.

Необходимость совершенствования процедур

Основной для работы бюджетной сферы страны в настоящее время является перечни государственных (муниципальных) услуг и работ. Здесь необходимо отметить два момента. Первый — это обязательность (согласно части 3.1 статьи 69.2 БК РФ), соответствия ведомственных перечней, утверждаемых...
органами власти и местного самоуправления, на основании которых формируется государственное (муниципальное) задание, базовым (отраслевым) перечням, утверждаемым ФОИВ, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленных сферах деятельности. Второй — необходи́мость соотвествия ведомственным перечням формулировок, связанных с услугами (работами) и условиями их оказания (выполнения), содержащихся в государственных (муниципальных) заданиях.

Изменение базовых (отраслевых) перечней требует изменения ведомственных перечней, что в свою очередь должно приводить к изменению учреждениям бюджетной сети государственных (муниципальных) заданий. Сам механизм доведения до сведения заинтересованных органов исполнительной власти и местного самоуправления информации об изменениях в отраслевых (базовых) перечнях (в том числе с использованием федеральной системы «Электронный бюдже́т») пока несовершенен. Кроме того, формирование новых заданий учреждениям требует значительных ресурсных затрат. В связи с этим выделяется целесообразным, во-первых, усовершенствовать процедуры и механизмы оповещения об изменениях базовых (отраслевых) перечней государственных услуг и работ и, во-вторых, разрешить не менять в течение года государственные (муниципальные) задания учреждениям в связи с изменениями ведомственных перечней.

Методы и ноансы

Необходимо отметить пункт 18 Положения о формировании государственно́го задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных и финансового обеспечения выполнения государственного задания (далее — Положение), утвержденного постановлением Правительства РФ от 26 июня 2015 года № 6401 (далее — Постановление № 640). В соответствии с данной нормой при определении базового норматива затрат применяются нормы материальных, технических и трудовых ресурсов (далее также — натуральные нормы), используемых для оказания государственной услуги, установленные нормативными правовыми актами РФ, а также межгосударственными, национальными (государственными) стандартаами РФ, строительными нормами и правилами, санитарными нормами и правилами, стандартами, порядками и регламентами оказания государственных услуг в установленной сфере деятельности.

Данный пункт также содержит в общих требованиях к определению нормативов затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг в соответствии с пунктом 13 Положения, утвержденных ФОИВ, осуществляющими функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности.

При отсутствии стандартов услуг натуральные нормы в отношении услуг и работ определяются в соответствии с вышеупомянутыми об—

1 Несмотря на то что Постановление № 640 регламентирует соответствующую деятельность на федеральном уровне, основные его подходы часто используются в работе, в том числе органами исполнительной власти субъектов РФ и местными администрациями, требованиями ФОИВ, осуществляющими функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленных сферах деятельности, нормативными правовыми актами ФОИВ субъектов РФ и органов местного самоуправления. Положения соответствующих документов различных федеральных ведомств, при общих принципиальных подходах и ограниченном наборе инструментов определения натуральных норм, в то же время имеют существенные ноансы.

Так, в пункте 8 «Общих требований...», утвержденных приказом Минфина России от 1 июля 2015 года № 104н, установлено, что при отсутствии стандартов оказания услуг нормы, выраженные в натуральных показателях, определяются на основе анализа и усреднения показателей деятельности федерального государственного учреждения, которое имеет минимальный объем затрат на оказание единицы услуги при выполнении требований к качеству оказания государственной (муниципальной) услуги, отраженных в стандарте оказания услуги (метод наиболее эффективного учреждения). Либо же данные нормы определяются на основании медианного значения по федеральному государственным учреждениям, оказывающим государственную услугу (метод медианный метод). В этом же пункте приказа высшим
Если при работе с методом наиболее эффективного учреждения за базу берется учреждение с наименьшими затратами, то это, скорее всего, приведет к заниженным базовым нормативам затрат по данной государственной услуге.

Если при работе с методом наиболее эффективного учреждения за базу берется учреждение с наименьшими затратами, то это, скорее всего, приведет к заниженным базовым нормативам затрат по данной государственной услуге. Дело в том, что, как правило, наименьшие затраты на единицу оказания государственной услуги имеют учреждения с самой слабой ресурсной базой.

Медианный метод требует ведения базы данных по наличию материальных, технических и трудовых ресурсов всех учреждений сети. Для этого необходимо разработать соответствующую методику, затратить определенное количество ресурсов как учреждений, так и учредителей, что особенно сложно при наличии разветвленной бюджетной сети. Одна из тех же методы содержит и в соответствующих общих требованиях к осуществлению процедур федеральных органов исполнительной власти [например, в приказе Минкульства России от 9 июня 2015 года № 1762].

В то время Минобрнауки России в пункте 6 своих «Общих требований» установливает, что при отсутствии стандартов услуг нормативные затраты в отношении соответствующей группы затрат определяются структурным (или экспертным) методом, позволяющим рассчитать нормативные затраты на единицу государственной (муниципальной) услуги. Отметим, что каждый из указанных методов (наиболее эффективного учреждения, медианный, структурный и экспертный) имеет свои ограничения или методические сложности при применении.

Так, экспертный метод часто встречает возражения и вопросы со стороны различных контролирующих ведомств как недостаточно обоснованный (убедительный) с правовой точки зрения.

В соответствии с пунктом 6 постановления № 640 не позднее срока формирования государственного задания на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов нормы затрат, выраженные в натуральных показателях, определяются с учетом наименования нормы, ее значения и источника указанного значения. При работе по формированию нормативных затрат с использованием натуральных норм целесообразно использовать такой инструмент, как типовой перечень материальных, технических и трудовых ресурсов, необходимых для оказания государственных (муниципальных) услуг. Данный перечень представляет собой усредненный для каждой государственной (муниципальной) услуги набор ресурсов, а также значений их объема, необходимого для ее оказания. Перечень формируется учредителем исключительно в целях определения составляющих базового норматива затрат.

Отметим, что натуральные показатели ресурсов и их объемы, включенные в типовые перечни, скорее всего, могут отличаться от номенклатуры и объема ресурсов, фактически используемых учреждением в процессе оказания услуги. По нашему мнению, при формировании типовых перечней ресурсов учредитель должен учитывать следующие критерии:

- позиции, включенные в типовые перечни, должны быть основаны на нормативах учреждений;
- состав и масштаб типового перечня ресурсов должны обеспечивать адекватный размер затрат и сбалансированность структуры базового норматива затрат. Те есть надо стремиться избегать как включения в перечень слишком большого количества позиций, в том числе мелких (если судить по числу требуемых на них затрат), так и слишком обобщенного перечня, не отражающего специфику оказания данной услуги (работы) и не учитывающего значительной части затрат на ее оказание.

Также для работы по определению базовых нормативов затрат необходимо вести базу данных нормативных ценных [тарифов] на такие ресурсы. Стоимость (цену, тариф) натуральных ресурсов, работу и услуги по содержанию имущества определяется на основании информации о рыночных ценах (тарифах) на идентичные планируемым приобретение натуральным ресурсам, работам и услугам, а при их отсутствии — на однородные натуральные ресурсы, работу и услуги. Определение значения идентичности и однородности, получение информации о рыночных ценах (тарифах) осуществляется в порядке, установленном законодательством о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Можно ли превысить затраты?

Один из вопросов, часто задаваемых как представителями органов — учредителей государственных и муниципальных учреждений, так и руководителями таких учреждений, заключается в следующем: должны ли расходы учреждения соответствовать составляющим нормативных затрат на оказание услуг (выполнение работ) и возможно ли превышение нормативных затрат по отдельным составляющим (заработная плата, коммунальные услуги и так далее)?

Нормативная правовая база не содержит положений о том, что расходы государственных и муниципальных учреждений из средств субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного

---

2 Приказ Минобрнауки России от 22 сентября 2015 года № 1040 «Об утверждении Общих требований к определению нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг в сфере образования, науки и молодежной политики».
3 А не нормы, выраженные в натуральных показателях, как в вышеуказанных документах федеральных ведомств.
(муниципального) задания должны соответствовать по объему и назначениям нормативным затратам, использованным при расчете субсидии. Такая позиция отражена и в ряде писем Минфина России: в частности, письма Минфина России от 30 ноября 2015 года № 02-01-10/69546, от 14 апреля 2016 года № 02-01-11/21556, от 29 апреля 2016 года № 02-03-04/25186, от 1 ноября 2016 года № 02-07-10/64005.

нности государственного (муниципального) учреждения, установленными приказом Минфина России от 28 июля 2010 года № 81н (далее — Требования). Согласно положениям пункта 11 Требований, плановые показатели по выплатам формируются учреждением (подразделением) в соответствии с Требованиями в разрезе соответствующих показателей, содержащихся в таблице 2 «Показателей по поступлениям и выплатам учреждения [подразделения].» При этом Требованиями не установлено, что плановые показатели по выплатам, отраженные в Плане, должны соответствовать по объему и назначению нормативным затратам, использованным при расчете субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания.

С учетом изложенного при составлении и ведении Плана государственное (муниципальное) учреждение имеет право самостоятельно перераспределять средства субсидии по видам расходов в зависимости от потребности учреждения, в том числе с превышением нормативных затрат по отдельным направлениям расходов. При этом указанные перераспределения не должны влиять на достижение показателей, характеризующих качество и объем оказываемых услуг (выполняемых работ), установленных в задании.

В заключение отметим, что проблемные вопросы формирования и расходования средств субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания не исчерпываются приведенными выше. С нашей точки зрения было бы полезно продолжить обсуждение данной темы на страницах журнала с привлечением заинтересованных представителей федеральных органов власти, органов власти субъектов РФ, государственных и муниципальных учреждений, экспертного сообщества.