

УДК 338

### ИСПОЛЬЗОВАНИЕ БАЗОВЫХ НОРМАТИВОВ ЗАТРАТ ПРИ ФОРМИРОВАНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАДАНИЯ: ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ РЕФОРМЫ И ДАЛЬНЕЙШИЕ ПЕРСПЕКТИВЫ

- Золотарева Анна Борисовна** кандидат юридических наук, заведующий лабораторией экспертизы законодательства Института прикладных экономических исследований, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (119571, Россия, г. Москва, пр. Вернадского, 82, стр.1). E-mail: zolot@iet.ru
- Киреева Анастасия Викторовна** кандидат юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник лаборатории экспертизы законодательства Института прикладных экономических исследований, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (119571, Россия, г. Москва, пр. Вернадского, 82, стр.1). E-mail: kireeva@iet.ru

#### Аннотация

*Переход к формированию государственных заданий бюджетным и автономным учреждениям на нормативной основе занял почти десять лет, однако реальные изменения произошли только в 2016 г. При этом переход к новой системе государственных заданий, с одной стороны, не обеспечил ожидаемой прозрачности и справедливости распределения финансовых ресурсов между бюджетными учреждениями, а с другой – создал дополнительные риски стабильному функционированию бюджетного сектора. Тем не менее, подготовленным в конце 2016 г. законопроектом предусмотрено дальнейшее снижение стабильности и предсказуемости финансирования учреждений бюджетного сектора. Планируемое перераспределение ассигнований в пользу частных поставщиков государственных услуг в социальной сфере не гарантирует повышения их качества и снижения цены, однако приведет к ухудшению положения учреждений бюджетного сектора и деградации их имущественного комплекса.*

**Ключевые слова:** государственное задание, бюджетные учреждения, корректирующие коэффициенты, нормативные затраты.

**Что планировалось сделать в ходе реформы?** До начала реформы бюджетного сектора, предполагавшей, в частности, переход к практике формирования государственных заданий, планирование расходов получателей бюджетных средств осуществлялось на сметной основе посредством целевого финансирования отдельных расходов учреждения (зарботная плата, коммунальные платежи и пр.) [1]; при этом объем средств, выделяемых учреждению в очередном финансовом году, как правило, определялся путем индексации сметы за текущий год. Смета для каждого получателя бюджетных средств формировалась индивидуально, с учетом особенностей его деятельности и состояния материально-технической базы. В этом заключалось и основное преимущество сметного финансирования, и его основной недостаток. С одной стороны, его использование обеспечивало определенную стабильность финансирования бюджетной сети, исключая риск резкого сокращения бюджетных ассигнований в случае, если учреждение по тем или иным причинам оказало меньше услуг, чем изначально планировалось, а также позволяло учесть особенности функционирования конкретного учреждения, включая степень износа предоставленных ему основных средств, уникальность отдельных выполняемых им функций и т.д. Кроме того, оно позволяло главному распорядителю бюджетных средств (далее – ГРБС) самостоятельно принимать решение об объеме государственных услуг, предоставляемых подведомственными учреждениями, и определять объемы их финансирования, не афишируя факт несимметричного распределения между ними дефицита ассигнований. То есть, система сметного финансирования обеспечивала учреждениям определенную предсказуемость и простоту администрирования. С другой стороны, отсутствие единообразного подхода к финансированию идентичных услуг, предоставляемых

различными учреждениями, и ориентация сметного финансирования на затратный метод планирования расходов не позволяли сформировать систему стимулов к повышению эффективности расходования выделяемых бюджетных средств (при наличии сметы учреждение не заинтересовано в снижении издержек и увеличении общего числа предоставляемых услуг). Кроме того, сметное финансирование препятствовало имевшимся планам по переходу к предоставлению, по крайней мере, отдельных услуг, частными поставщиками; а также формированию квазирынка государственных услуг внутри бюджетного сектора и обеспечению конкуренции за выделяемое финансирование [2; 3]. С учетом того, что задача повышения эффективности расходования бюджетных средств была признана к середине 2000-х гг. одной из приоритетных [4], было принято решение и об изменении системы финансирования учреждений, основой которой должны были стать государственные задания.

**Как развивалась реформа до 2016 г.?** Первым актом, принятым в данном направлении, стал Федеральный закон от 26.04.2007 № 63-ФЗ [5], которым в Бюджетный кодекс была включена ст. 69.2. «Государственное (муниципальное) задание», установившая общие требования к использованию данного инструмента и структуре заданий, однако не содержащая каких-либо деталей относительно порядка формирования государственных заданий. Позднее в развитие положений ст. 69.2 БК РФ были приняты три последовательно сменявших друг друга Постановления Правительства РФ, определявшие порядок формирования и финансового обеспечения выполнения государственного задания федеральными органами исполнительной власти и федеральными государственными учреждениями: от 29.12.2008 № 1065, от 02.09.2010 № 671, и, наконец, действующее Постановление Правительства РФ от 26.06.2015 № 640. Кроме того, и сама ст. 69.2 БК РФ дважды подвергалась детализации: с принятием Федеральных законов от 08.05.2010 № 83-ФЗ [6] и от 29.12.2015 № 406-ФЗ [7]. Однако все действовавшие до 2016 г. порядки формирования государственных заданий оставляли главным распорядителям бюджетных средств возможность использования индивидуальных нормативных затрат в отношении каждого из подведомственных бюджетных учреждений, рассчитанных исходя из традиционного объема их сметного финансирования в предыдущие годы [8]. То есть на первых этапах реформы отказ от сметного финансирования оставался формальным. При этом до 2016 г. был предпринят ряд подготовительных шагов для перехода к формированию государственных заданий на нормативной основе, в том числе были требования к формированию ведомственных перечней государственных (муниципальных) услуг, начат постепенный переход (в ряде отраслей) к планированию бюджетных ассигнований на основе натуральных нормативов и т.д.

Только в результате принятия актов, вступивших в силу в 2016 г., система планирования государственных заданий на нормативной основе приобрела относительно законченный вид [9]. В настоящее время органами государственной власти, оказывающими населению основные виды услуг, сформирована и опубликована система базовых нормативов затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг и работ, а также корректирующих отраслевых и территориальных коэффициентов к ним (данные о нормативах опубликовали Минобрнауки, Минздрав, Минкультуры [10], Минспорта); также данные о базовых нормативах опубликовал ряд иных ведомств, не связанных с оказанием населению основных видов услуг, к примеру: Управделами Президента, Роспечати (для 3 учреждений), Минэкономразвития (для 4 учреждений), Росимущество (для 1 учреждения). Таким образом, обязанность распорядителей бюджетных средств по расчету объемов финансирования государственного (муниципального) задания на основании нормативных затрат реализуется на практике. В 2016 г. был начат и процесс реальной имплементации федеральных требований к порядку формирования государственных заданий на региональном и местном уровнях.

**Удалось ли достичь целей и задач, поставленных в ходе реформы?** Анализ нормативной базы и практики бюджетирования отдельных распорядителей бюджетных средств показывает, что цели и задачи, поставленные в ходе реформы, реализованы лишь частично. Главное – органы государственной власти и местного самоуправления сохранили достаточно возможностей для индивидуализации финансирования подведомственных учреждений. В первую очередь, это может быть сделано за счет произвольного изменения объемов задания (которое впоследствии финансируется по нормативам). Правительство своим Постановлением № 640 рекомендовало ГРБСам распределять задание с учетом динамики количества потребителей, уровня удовлетворенности объемом и качеством услуг, мощности учреждения и исполнения задания в прошлом году. Тем самым была заложена основа для постепенного отказа от стабильной и стопроцентной загрузки учреждений бюджетного сектора государственными заданиями. На практике распреде-

ление задания отчасти формализовало только Минобрнауки применительно к распределению контрольных цифр приема в вузы и учреждения среднего профессионального образования [11–13]. При этом распределение контрольных цифр приема осуществляется вне процедур, предусмотренных Постановлением Правительства РФ № 640 для формирования государственного задания. Прочие ГРБСы придерживаются принципа преемственности и предоставляют подведомственным учреждениям государственные задания, в объеме, сопоставимом с объемами за прошлые годы. Подобная осторожность ГРБСов вполне объяснима, поскольку идея ежегодного перераспределения государственного задания, то есть идея создания квазирынка государственных услуг, представляется в высшей степени рискованной [14]. На первый взгляд вероятность неполной загрузки и неполного финансирования существующей бюджетной сети должна была бы стимулировать учреждения к повышению качества предоставляемых услуг, однако на деле будет приводить лишь к снижению эффективности использования государственных ресурсов. Если публично-правовое образование создает учреждение и считает целесообразным содержание его имущественного комплекса, оно должно использовать его потенциал на 100 процентов. Если же по итогам оценки эффективности и качества его деятельности, работа учреждения признана недостаточно эффективной или целесообразной, ГРБС может использовать целый арсенал оптимизационных инструментов, начиная от смены руководства учреждения, заканчивая его реорганизацией, присоединением к более сильным учреждениям или же – ликвидацией. Ситуация, в рамках которой допускается возможность существования учреждения в условиях неполного использования его имущественного комплекса и трудового потенциала для оказания государственных услуг, представляется ненормальной.

Также в целях индивидуализации нормативных затрат может использоваться:

- система индивидуальных корректирующих коэффициентов, или же – коэффициентов, ориентированных на поддержку узкой группы учреждений. К примеру, Минобрнауки при финансировании вузов использует более семи корректирующих коэффициентов [15], позволяющих ему перераспределять более 40 % ассигнований, выделяемых из федерального бюджета для финансирования всей системы высшего образования, в пользу узкой группы ведущих вузов [16; 17];

- непрозрачная система корректирующих коэффициентов, включающая коэффициенты с неформализованным содержанием. К примеру, для финансирования медицинских вузов Минздрав использует «коэффициент, отражающий специфику реализации образовательных программ». Значения для каждого вуза утверждены индивидуально с разбросом от 1,03 до 4,865 (то есть объемы финансирования медицинских вузов различаются почти в пять раз), но при этом неясно, в чем именно должна заключаться специфика образовательной программы для получения больших объемов финансирования. Минсоцразвития Саратовской области посредством комплекса индивидуальных территориальных, отраслевых и выравнивающих коэффициентов в семь раз дифференцировало финансирование ритуальных услуг в социальном стационаре [18]. Если бы речь шла об услугах, предполагающих существенные различия в качестве и технологиях предоставления, подобный разрыв в объеме выделяемых ассигнований можно было бы обосновать. Однако именно в случае с ритуальными услугами они маловероятны.

Индивидуализация финансирования достигается и посредством выделения отдельным учреждениям субсидий на «иные цели», включающие, в первую очередь, капитальный ремонт и приобретение оборудования, а также посредством непропорционального распределения дефицита ассигнований между учреждениями.

Поставленная в ходе реформы задача взаимоувязки качества предоставляемых услуг и объемов их финансирования также не решена. Большинство органов, уполномоченных утверждать нормативы финансовых затрат на оказание государственных услуг для подведомственных учреждений, не используют качественных критериев для дифференциации объемов их финансирования. В лучшем случае более высокое качество предоставляемых услуг презюмируется в зависимости от статуса предоставляющих услугу учреждений: ведущие вузы, музеи, отнесенные к особо ценным объектам культурного наследия, и пр. Во многом это объясняется объективными трудностями разработки системы показателей, отражающих реальное качество услуг. В тех редких случаях, когда ведомства пытаются разработать критерии оценки качества услуг, они ориентируются на применение наиболее простых для формализации и оценки, но зачастую второстепенных показателей деятельности учреждений. Примером могут служить показатели качества работы вузов, преимущественно ориентированные на оценку их вспомогательной активности (научной, публикационной, маркетинговой, в т.ч., направленной на продвижение в международных рейтингах, привлечение иностранных студентов и пр.) [19], тогда как само по себе качество образовательного

процесса неформализуемо, и на распределение контрольных цифр приема не влияет. Принимая во внимание эти сложности, расширение масштабов применения систем оценки качества работы бюджетных учреждений для дифференциации объемов предоставляемого им государственного задания и, соответственно, финансирования, представляется нецелесообразным.

Имевшиеся планы по формированию квазирынка государственного задания, как было показано выше, также не реализованы.

**Каковы дальнейшие перспективы?** При том, что даже в существующем виде система нормативного финансирования создает риски деградации бюджетной сети, в конце 2016 г. был подготовлен ряд поправок в действующее Постановление Правительства РФ № 640 [20], а также опубликован законопроект о государственном заказе в социальной сфере [21], предусматривающий сокращение доли задания, распределяемого в пользу бюджетных учреждений, ради радикального увеличения доли государственных и муниципальных услуг, поставляемых частными лицами по результатам конкурсов, а также на базе социальных сертификатов и в процессе реализации концессионных соглашений и соглашений о государственно-частном партнерстве (ГЧП). Представляется, что привлечение частных поставщиков в систему социальных услуг не должно рассматриваться в качестве самоцели – само по себе оно не обеспечивает решения таких задач, как удешевление услуг и повышение их качества. Проблема в том, что базовые нормативы бюджетных затрат, как правило, ниже рыночных цен на оказание аналогичных услуг. Поэтому замена государственного поставщика частным сама по себе экономии не обеспечит: частнику нужно заплатить больше, либо столько же. Проводившийся нами в 2015 г. анализ практики ГЧП в социальной сфере показал, что в большинстве реализуемых проектов сокращение бюджетных затрат достигается либо посредством сокращения объемов предоставляемых гражданам на бесплатной основе услуг, либо посредством снижения их качества, либо посредством возложения на потребителя обязанности их софинансировать [22; 23]. При этом передача частным поставщикам определенной доли ассигнований, ранее направлявшихся бюджетному сектору, ставит перед публично-правовыми образованиями два трудноразрешимых вопроса. Первый связан с ненадежностью частных поставщиков в случае постепенного ухода с рынка бюджетных: частных нельзя обязать предоставлять услуги по непривлекательной цене. Второй связан с потенциальной деградацией имущества, находящегося в собственности публично-правовых образований: передав значительную часть государственного задания в частный сектор, публично-правовое образование должно будет принять решение, что делать с имущественным комплексом, оставшимся в оперативном управлении недофинансированных учреждений: согласиться с его постепенной деградацией, или же – профинансировать затраты на его содержание повторно. С учетом этого, дальнейшие шаги в сторону ослабления бюджетного сектора представляются, как минимум, преждевременными.

#### Литература

1. Алексеева М. Бюджетная смета: о нововведениях и не только // Казенные учреждения: бухгалтерский учет и налогообложение. 2016. № 3. С. 14 – 23.
2. URL: <http://2020strategy.ru/g17/news/32630041.html>
3. URL: <http://2020strategy.ru/g17/documents>
4. Комментарии Минфина России (комплексные рекомендации) по вопросам, связанным с реализацией положений 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» // СПС КонсультантПлюс
5. Федеральный закон от 26.04.2007 № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс
6. Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» // СПС КонсультантПлюс
7. Федеральный закон от 29.12.2015 № 406-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс
8. Яговкина В.А. Новеллы в правовом регулировании перечней услуг и работ государственных и муниципальных учреждений // Финансовое право. 2014. № 7. С. 19 – 23.
9. Лунина О. Формирование себестоимости и распределение затрат // Автономные учреждения: бухгалтерский учет и налогообложение. 2016. № 6. С. 12 – 22.

10. Семина Л. Базовые нормативы затрат на оказание услуг в сфере культуры // Учреждения культуры и искусства: бухгалтерский учет и налогообложение. 2016. № 6. С. 57 – 63.
11. Клячко Т.Л., Синельников-Мурылев С.Г. О реформировании системы финансирования вузов // Вопросы экономики. 2012. № 7. С. 133 – 146.
12. Клячко Т.Л., Синельников-Мурылев С.Г. О нормативах бюджетного финансирования и регулирования величины платы за обучение в государственных вузах // Экономическая политика. 2012. № 6. С. 137–164.
13. Клячко Т.Л., Синельников-Мурылев С.Г. О новых тенденциях и проблемах в реформировании системы финансирования вузов. – М.: Издательский дом "Дело" РАНХиГС, 2013. 64 с. (Научные доклады: образование)
14. Ловидова А.Г. Вызовы в сфере повышения эффективности государственных услуг в 2016 году // Руководитель автономного учреждения. 2016. № 6. С. 19 – 23.
15. Приказ Минобрнауки России от 30.10.2015 № 1272 «Об утверждении методики определения нормативных затрат на оказание государственных услуг по реализации образовательных программ высшего образования по специальностям и направлениям подготовки» // СПС КонсультантПлюс
16. URL: <http://regconf.hse.ru/uploads/3e50fea0e58869eb82b707696c7fc89>
17. Клячко Т.Л., Мау В.А. Будущее университетов. – М.: Издательский дом «Дело», 2015. 64 с. (Научные доклады: образование)
18. Сайт Минсоцразвития Саратовской области. URL: [http://www.social.saratov.gov.ru/fz\\_442/vedomstvennyu\\_perechen\\_gosuslug\\_i\\_rabot/normativy\\_zatrat/](http://www.social.saratov.gov.ru/fz_442/vedomstvennyu_perechen_gosuslug_i_rabot/normativy_zatrat/)
19. Приказ Минобрнауки России от 01.04.2015 № 340 «Об утверждении Порядка проведения конкурса по распределению контрольных цифр приема по профессиям, специальностям и направлениям подготовки и (или) укрупненным группам профессий, специальностей и направлений подготовки для обучения по образовательным программам среднего профессионального и высшего образования за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета» // СПС КонсультантПлюс
20. Зайцева Г.Г. Готовящиеся изменения в правилах формирования госзаданий // Руководитель автономного учреждения. 2016. № 9. С. 28 – 37.
21. Проект Федерального закона «О государственном (муниципальном) заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс
22. Золотарева А.Б., Киреева А.В. Государственно-частное партнерство в социальной сфере: анализ эффективности существующих моделей // Право и политика. 2016. № 10. С. 1251 – 1257.
23. Золотарева А.Б. Киреева А.В. Правовые модели организации государственно-частного взаимодействия в сфере образования // Юридические исследования. 2016. № 1. С. 1 – 17. URL: [http://e-notabene.ru/lr/article\\_17562.html](http://e-notabene.ru/lr/article_17562.html)

**Zolotareva Anna Borisovna**, Candidate of Legal Science, Head of laboratory for expert examination of legislation of the Institute for applied economic research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. (82, pr. Vernadskogo, Moscow, 119571, Russian Federation). E-mail: [zplot@iet.ru](mailto:zplot@iet.ru)  
**Kireeva Anastasia Viktorovna**, Candidate of Legal Science, docent, Leading researcher of laboratory for expert examination of legislation of the Institute for applied economic research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. (82, pr. Vernadskogo, Moscow, 119571, Russian Federation). E-mail: [kireeva@iet.ru](mailto:kireeva@iet.ru)

**USE OF TARGET COSTS BASES IN FORMING STATE ASSIGNMENTS:  
 MAIN RESULTS OF REFORMS AND FURTHER PROSPECTS**

**Abstract**

*The turn to forming state assignments of public institutions on the target costs bases took almost 10 years, but the real changes took place only in 2016. On the one hand it didn't provide the expected transparency and fairness in the distribution of financial resources between public institutions, but on the other hand it brought to the a further reduction of stability and predictability of budget funding the public institutions. Nevertheless, in the end of 2016 was drafted a bill, providing transfer of a part of budget appropriations in favor of private entities, providing public services the social sphere on the commercial basis. It does not guarantee any improvement of their quality and reduce of their price, but it may lead to the weakening of financial standing of public institutions and degradation of their property complex.*

**Keywords:** state assignment, public institutions, correction factors, target costs.