

# Переход к государственному (муниципальному) заданию и стоимость услуги

*Н.Г. Тупенко*

Вступивший в силу 8 мая 2010 года Федеральный закон № 83-ФЗ широко обсуждается. С одной стороны, его называют «техническим», с другой — он полностью меняет весь «пейзаж» бюджетной сети, принципы взаимоотношений учредителя — государства и подведомственного учреждения. За прошедшее с момента принятия закона время многое прояснилось, но многое остаётся непонятным или непонятым. Дальнейшая реализация закона предполагает разработку и принятие на региональном и местном уровнях документов, которые и определят, как будут развиваться направления бюджетной реформы, намеченные законом. А сложностей здесь пока много. Проанализируем вопросы, которые возникают при практической реализации закона.

## Механизм и масштабность изменений

Суть предлагаемых изменений сводится к следующему:

- Переход от финансирования учреждений к финансированию услуги определённого объёма и качества.
- Переход от сметы к финансовому обеспечению задания посредством субсидии.
- Закрепление отношений «учредитель — учреждение» с помощью задания на оказание услуг и соглашения о величине субсидии на его выполнение.
- Введение контроля над регламентом оказания услуг и качеством услуг.
- Регулирование объёмов финансового обеспечения с помощью показателей числа потребителей услуг.

Федеральный закон № 83-ФЗ предполагает внесение изменений и дополнений в Гражданский кодекс РФ (в части определения основ правового положения учреждений); в Бюджетный кодекс РФ (в части регулирования бюджетных отношений с участием автономных, бюджетных и казённых учреждений; формирования государственного (муниципального) задания и др.); в Налоговый, Градостроительный, Административный кодексы; в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» (установление типов государственных и муниципальных учреждений, определение и конкретизация правового положения бюджетных и казённых учреждений); в Федеральный закон № 174-ФЗ (ред. от 18.10.2007) «Об автономных учреждениях» (корректировка вопросов создания и управления). Кроме того, изменения и дополнения внесены ещё в 22 федеральных закона. В результате должны полностью измениться место и роль бюджетных учреждений.

## Выбор типа учреждения

В основе нового закона — выделение трёх типов учреждений: автономные, бюджетные, казённые. Изменение типа государственного или муниципального учреждения не является его реорганизацией. Это всё государственные (муниципальные) учреждения, форма собственности — государственная (федеральная, региональная) или муниципальная. Различие в уровне независимости (зависимости) от государства и в степени финансово-хозяйственной самостоятельности.

*Казённые учреждения* — те, которые не имеют возможности получать внебюджетные доходы, то есть зарабатывать. Но субсидиарная ответственность учредителя сохраняется. Регионы, как правило, в разряд казённые переводят малокомплектные и коррекционные школы, а также школы-интернаты. Для учреждений сохраняется финансирование по смете. Средства — в казначействе. Все внебюджетные средства казённого учреждения являются доходом бюджета соответствующего уровня (после завершения переходного периода).

*Бюджетные учреждения.* Для этого типа мало что изменяется по сравнению с существующим положением. Таких учреждений будет большинство. Перерегистрация не требуется. Учреждения остаются в казначействе. Субсидиарная ответственность учредителя отсутствует. Бюджет формируется на основе заданий и субсидий. На эту форму распространяется действие 94-ФЗ, то есть все закупки производятся по процедуре конкурсов. Банкротство невозможно.

*Автономные учреждения.* Наибольшая степень самостоятельности полномочий и ответственности. Расчётные счета можно открывать в коммерческих банках (можно остаться в казначействе). Субсидиарная ответственность учредителя отсутствует, как и в бюджетных учреждениях. Отношения с бюджетом оформляются через муниципальное задание и субсидию. Автономное учреждение самостоятельно в распоряжении внебюджетными поступлениями, которые поступают на его счета в банке. На этот тип учреждений не распространяется обязательство покупать товары и услуги по конкурсной процедуре в соответствии с 94-ФЗ.

Тип «казённое учреждение» и «бюджетное учреждение» выбирает учредитель. Чтобы стать автономным учреждением, необходимо обращение трудового коллектива учреждения к учредителю, который и принимает решение.

При выборе типа учреждения необходимо иметь в виду разную степень финансово-хозяйственной самостоятельности, разную степень ответственности руководителя учреждений, разную возможность использования внебюджетных средств.

## Что является услугой

Суть бюджетной реформы — отказ от финансирования учреждения и переход на финансирование услуги определённого объёма и качества. В этой связи важно определиться, что понимать под государственной (муниципальной) услугой.

Государственные услуги (редакция ФЗ от 8.05.2010 №83-ФЗ) — услуги, оказываемые органами государственной власти, государственными учреждениями и в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, иными юридическими лицами.

В целях утверждения государственных заданий формируются виды перечней услуг (работ): ведомственные и отраслевые (базовые). Особенности этих перечней приведены в приказе Минфина России и Минэкономразвития России от 29.10.2010 г. № 136-н/528 (01.11.2010)

«Об утверждении методических рекомендаций по формированию государственных заданий федеральным государственным учреждениям и контролю за их выполнением».

Ведомственный перечень составляется ведомством по подведомственным учреждениям. Отраслевой перечень должен быть шире и содержать возможный перечень услуг по отрасли и для учреждений, не подчинённых ведомству. То есть отраслевой (базовый) перечень должен охватывать все услуги и работы, которые могут быть оказаны учреждениями образования, попадут в реестр расходных обязательств и будут профинансированы.

На сегодня Министерство образования и науки утвердило ведомственный перечень: «*Ведомственный перечень государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) находящимися в ведении МОН РФ федеральными государственными учреждениями в качестве основных видов деятельности (12 января 2011 года №ИБ-2/02вн)*». Отраслевой перечень пока не разработан.

Ведомственный перечень услуг имеет недостатки. С одной стороны, он не охватывает все типы учреждений, которые имеются в отрасли, так как разрабатывался только для учреждений федерального уровня. С другой — он носит общий характер, значительная часть услуг и работ там не представлена. При таком перечне услуг возможен вариант «одно учреждение — одна услуга». Для дошкольных учреждений, например, предусмотрена только одна услуга. Для общеобразовательных школ — три услуги (начальная школа, основная, полная средняя школа).

Приведём перечень услуг из ведомственного перечня, который касается дошкольного и общего, а также начального и среднего профессионального образования:

1. Реализация основных общеобразовательных программ дошкольного образования.
2. Реализация основных общеобразовательных программ начального общего образования.
3. Реализация основных общеобразовательных программ основного общего образования.
4. Реализация основных общеобразовательных программ среднего (полного) образования.
5. Реализация основных профессиональных образовательных программ начального профессионального образования.
6. Реализация основных профессиональных образовательных программ среднего профессионального образования базовой подготовки.
7. Реализация основных профессиональных образовательных программ среднего профессионального образования углублённой подготовки.

В ведомственном перечне есть и виды услуг, которые можно назвать дополнительными услугами, которые можно включить в услуги учреждений:

22. Реализация дополнительных образовательных программ.
23. Проведение лечебно-оздоровительных, реабилитационных, санаторно-гигиенических и профилактических мероприятий для детей, нуждающихся в длительном лечении.
24. Услуги по содержанию и воспитанию в образовательных учреждениях.
25. Реализация программ профессиональной подготовки в образовательных учреждениях.
26. Защита прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.
27. Реализация психологической, медицинской и социальной реабилитации детей и подростков с девиантным поведением, включая коррекцию их поведения и адаптацию в обществе.

В то же время, очевидно, что значительная часть услуг (работ), которые оказываются учреждениями образования, не попала в этот перечень.

Субъекты РФ могут пойти по пути «одно учреждение — одна услуга», при этом стоимость услуги — это фактические расходы учреждения, поделенные на число потребителей услуги. Такой вариант не запрещается законом, он даже предусмотрен на переходный период. Но здесь есть риск, что ряд услуг не будет профинансирован бюджетом. К примеру, надо будет доказать, что услуга «Реализация основных общеобразовательных программ начального общего образования» может включать группы продлённого дня.

На уровне субъекта необходимо иметь свой ведомственный перечень, аналогично тому, как это сделано на федеральном уровне, а также принять отраслевой перечень для муниципальных учреждений. Если в отраслевом перечне услуги нет, то, строго говоря, она не должна попасть в реестр расходных обязательств, а, следовательно, и не может быть профинансирована.

Какова роль учреждения при формировании перечней услуг? На уровне учреждения необходимо стремиться к тому, чтобы все виды деятельности учреждения, которые реализуются в соответствии с Уставом и являются основной деятельностью, попали в перечень услуг и были профинансированы в рамках задания. Так как задание утверждается учредителем, то эти вопросы необходимо отрегулировать с ним до утверждения задания.

Возможен вариант детального (дробного) описания услуг для включения их в задание. Предлагаем пример такого перечня:

Наименование услуги	Категория потребителей
Реализация образовательных	Физические лица программ в различных формах: очная, надомное, экстернат, дистантное, семейное
Реализация образовательных	Физические лица программ дополнительного образования
Реализация образовательных	Физические лица программ повышенного уровня
Реализация инклюзивных	Физические лица образовательных программ

В то же время детализация должна быть в разумных пределах, как в соответствии с формой задания (см. 136н приказ Минфина) для каждой услуги должен быть указан объём, потребитель и показатели качества.

Появляется ещё один документ, который должен определять порядок оказания услуг — «Регламент оказания услуг». Здесь необходимо обратить внимание на следующее. Наряду с 83-ФЗ вступил в силу 210-ФЗ, который называется «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (от 27.07.2010). В этом законе подробно описан регламент оказания услуг. Но услуги, которые регулируются этими двумя законами, разные. В случае 83-ФЗ — это услуги (работы), оказываемые физическим, юридическим лицам на основании государственного (муниципального) задания бесплатно. В случае 210-ФЗ — это услуги, **оказываемые органами власти по запросам заявителей за плату, без госзадания**. Во втором случае речь идёт о выдаче справок и других документов органами госвласти, на основании регламентов, которые описывают, в какой срок и как должен быть организован процесс общения с заявителем (услуга оказывается после подачи заявления).

Для реализации 83-ФЗ также нужен регламент, но другой. И услуга принципиально иная: образование, медицина и др. Терминологически область применения двух законов не разведена. В результате директора школ вынуждены писать регламенты, ориентируясь на требования к регламентам из 210-ФЗ.

### Особенности государственного (муниципального) задания

Задание — это иная, отличная от сметы, форма предоставления бюджетных средств учреждению с детальной проработкой таких позиций, как получатели услуги, потребность в услуге, объём услуги, качество услуги, стоимость услуги, контроль над выполнением услуги.

Формирование заданий по учреждениям не должно менять бюджетные проектные, а исходить из возможностей сети, а также имеющихся бюджетных ассигнований.

*Статья 6 БК РФ: государственное задание — документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объёму (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных услуг.*

*Назначение государственного задания, ст. 69.2 БК РФ. Редакция ФЗ от 8.05.2010 №83-ФЗ: «Показатели государственного задания используются при составлении проектов бюджетов для планирования бюджетных ассигнований на оказание государственных услуг, составлении бюджетной сметы казенного учреждения, а также для определения объёма субсидий на выполнение государственного задания бюджетным или автономным учреждением».*

Важно следующее: задание не содержит финансовых показателей, а включает лишь объёмы оказанных услуг и показатели их качества. Финансовые показатели содержатся только в соглашении, заключаемом между учредителем и учреждением.

Задания утверждаются после принятия бюджета соответствующего уровня — на основе заложенных в бюджете объёмов финансирования соответствующих услуг. В течение первого года реализации заданий необходимо проводить мониторинг выполнения задания и учитывать его результаты как при решении вопроса об изменении или прекращении задания, так и при планировании бюджетных ассигнований.

Требования к качеству оказания услуги целесообразно проработать заранее — например, в рамках установления **стандартов услуг или регламентов оказания услуг**. Вместе с тем в силу важности индивидуального характера задания помимо общего набора требований, которые обязательны для исполнения всеми учреждениями, оказывающими услугу, можно выделить набор показателей, значения которых будут определяться для каждого учреждения индивидуально.

При формировании задания целесообразно максимально произвести унификацию услуг, а также требований к ним, что позволит применить **подушевые нормативы** при определении стоимости этих услуг, а также реализовывать контроль качества услуг.

### Соглашение, особенности применения

Предметом соглашения является определение порядка и условий предоставления субсидий. Учредитель обязуется определять размер субсидий «с учётом нормативных затрат на оказание услуг...». Но затраты могут носить и индивидуальный характер. Никто не может ограничить учредителя в определении

объёма субсидии учреждению. Примерная форма соглашения для предоставления субсидий на финансовое обеспечение государственного задания на федеральном уровне представлена в следующем документе. «*Примерная форма соглашения о порядке и условиях предоставления субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания*». Утверждена приказами Минфина России № 138н Минэкономразвития России №528 от 29 октября 2010 г.

Учредитель вправе изменять размер субсидии в течение срока выполнения задания только при одновременном внесении изменений в объём задания. Недостижение качественных показателей, определённых в задании, не может быть основанием для уменьшения субсидии.

Необходимо предусмотреть **возможность корректировки задания** посредством внесения изменений в соглашение в виде дополнений, установить периодичность и порядок корректировки. Это особенно важно, так как бюджетный год не совпадает с годом учебным, кроме того подвижность контингентов образовательных учреждений требует чёткого порядка корректировки задания по объёмам услуги (число учащихся).

Целесообразно в соглашении прописать предельную величину (например отклонение контингентов в пределах 10%), при которой корректировка не требуется, а задание считается выполненным в полном объёме. Это не позволит контролирующим органам накладывать взыскания на учреждение, если количество учащихся на несколько человек отличается от того количества, на которое была выделена субсидия.

### **Нормативные затраты на услугу и имущество**

*Приказ Минфина РФ и Минэкономразвития РФ от 29.10.2010 № 137н/527 «О методических рекомендациях по расчёту нормативных затрат на оказание федеральными государственными учреждениями государственных услуг и нормативных затрат на содержание имущества федеральных государственных учреждений» (р/Разработан согласно ПП РФ от 2.09.2010 г. № 671).*

При определении нормативных затрат расходы делятся на две группы: **расходы на услугу и расходы на имущество.**

При определении нормативных затрат на оказание услуги учитываются:

- нормативные затраты, непосредственно связанные с оказанием услуги (оплата труда основного персонала);
- нормативные затраты на общехозяйственные нужды (за исключением затрат, которые учитываются в составе нормативных затрат на содержание имущества учреждения), в том числе:
- оплата труда АУП и вспомогательного персонала;
- на потребление электрической энергии в размере 90%;
- на потребление тепловой энергии в размере 50% общего объёма затрат бюджетного учреждения на оплату указанного вида коммунальных платежей.

При определении нормативных затрат на содержание имущества бюджетного учреждения учитываются затраты:

- на потребление электрической энергии в размере 10% общего объёма затрат бюджетного учреждения на оплату этого вида коммунальных платежей;
- на потребление тепловой энергии в размере 50% общего объёма затрат бюджетного учреждения на оплату этого вида коммунальных платежей;

- на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым является имущество, закреплённое за бюджетным учреждением.

Распространено ошибочное суждение, что за бюджетный счёт оплачивается только часть коммунальных расходов, а остальное оплачивает потребитель. Это не верно. Часть коммунальных расходов переносится на стоимость услуги, а оставшаяся часть — на стоимость имущества. И то и другое оплачивается учредителем через субсидию. Но расчёт идёт раздельно: субсидия на услугу и субсидия на содержание имущества (90:10 или 50:50). Разделение разное. А источник покрытия расходов один — субсидия от учредителя.

Субсидия не выделяется на содержание имущества, которое учреждение сдаёт в аренду. Если имущество сдаётся в аренду только часть времени (например, после окончания занятий в школе), то осуществляется пересчёт по времени использования имущества для выполнения задания и для оказания платных услуг (раздельно).

### **Формирование стоимости услуги для задания**

Существует несколько подходов к формированию стоимости услуги.

Стоимость услуги совпадает с фактическими расходами бюджетного учреждения. Во многих регионах фактические расходы учреждения используются как расчётная стоимость. Такая практика существует при переводе учреждений в автономные. При таком подходе общие ассигнования по учреждению делятся на число потребителей услуги. Плюс такого подхода в его простоте. Минус — в том, что этот способ не ведёт к повышению эффективности бюджетных расходов, так как бюджет оплачивает любые издержки учреждения, даже если они не связаны с качеством оказания услуги.

На переходный период Минфин РФ разрешает фактические, индивидуальные расходы называть расчётно-нормативными затратами и формировать с их помощью субсидии на выполнение задания.

Прямые расходы, связанные с непосредственным предоставлением услуги, полностью включаются в стоимость услуг, которым они соответствуют. Заработная плата персонала может распределяться на соответствующие услуги либо пропорционально рабочему времени, отработанному сотрудником по каждой конкретной услуге, либо пропорционально объёму выполненных работ (количеству лиц, получивших услугу через данного работника).

Прямые административные расходы на конкретные виды услуг распределяются по тем же принципам, что и прямые расходы, связанные с непосредственным предоставлением услуги, т.е. пропорционально рабочему времени, отработанному сотрудником по каждой конкретной услуге.

Непрямые расходы по конкретным видам услуг могут распределяться пропорционально величине фонда оплаты труда или численности персонала, занятого предоставлением услуги. Расходы на содержание органов управления учреждениями между услугами в рамках учреждений производятся пропорционально количеству рабочего времени, отработанного сотрудниками по каждой услуге.

Распределение косвенных расходов пропорционально величине фонда оплаты труда в отношении программ по предоставлению услуг наиболее целесообразно. Это один из основных методов распределения накладных расходов в бухгалтерском учёте, потому что, как правило, площадь помещений, используемых для предоставления услуг, пропорциональна количеству сотрудников. Чем больше численность сотрудников, работающих по услуге, тем больше площадь помещения, которое они занимают. Тем больше расходы на оплату коммунальных услуг по услуге.

*Стоимость стандартной «базовой услуги».* Стоимость услуги рассчитывается с учётом всех минимальных, стандартных требований к её предоставлению (число детей в группе, квалификация воспитателей, число часов занятий, площади, приходящиеся на ребёнка и т.д.). Используя общий принцип «стоимости базовой услуги» и развивая его для учреждений образования, можно получить стоимость услуги. При этом использование детальных коэффициентов удорожания позволяет учесть особенности как учащихся (воспитанников) — потребителей услуг, так и характеристики самой услуги. Это даёт возможность, с одной стороны, рассматривать услугу в зависимости от особенностей потребителей, их особенностей (возрастных), выстроить логичную и стройную систему оценки стоимости образовательной услуги, что является залогом успешной практической реализации нормативного принципа при формировании бюджетов, повышения эффективности и прозрачности использования бюджетных средств.

Расчёт стандартной стоимости позволяет использовать накопленный опыт по расчёту подушевых нормативов, применяя сложившийся средний уровень заработной платы учителей и прочего персонала, воспитателей и помощников воспитателей, а также соотношение фондов оплаты труда основного и прочего (АУП и вспомогательного персонала), нормативную наполняемость групп и классов, особенности городских и сельских образовательных учреждений.

Важно иметь в виду, что подушевые нормативы по оплате труда, которые утверждаются на уровне субъекта и служат основой для межбюджетных перечислений (с уровня субъекта на местный уровень), могут лечь в основу стоимости муниципальной услуги (в части оплаты труда основного и прочего персонала).

Вводятся коэффициенты удорожания для учёта местоположения учреждения. На муниципальном уровне к этим нормативам добавляются расходы по содержанию имущества (как правило, ненормированные), что в сумме и определяет стоимость услуги.

---

**Наталья Георгиевна Типенко,**  
директор Центра универсальных программ, кандидат экономических наук