

Некоторые вопросы применения государственных и муниципальных заданий



Необходимость применения в бюджетном процессе государственных (муниципальных) заданий следует из норм ст. 69.2 Бюджетного кодекса РФ. Данная статья вступает в силу с 1 января 2009 г. Это означает, что при составлении бюджетов на 2010 г. (2010–2012 гг.) должно использоваться государственное (муниципальное) задание. Более того, в порядке исключения Бюджетный кодекс допускает применение таких заданий уже в настоящее время.

Марина КЛИШИНА, первый заместитель генерального директора Центра исследования бюджетных отношений

Государственное (муниципальное) задание (далее – ГМЗ) – новый для бюджетного процесса инструмент, устанавливающий требования к составу, качеству и/или объему, условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг. В силу новизны данного инструмента в настоящее время возникает целый ряд вопросов, связанных с особенностями его применения, например:

- для каких организаций должно формироваться ГМЗ?
- по каким услугам составляется?
- характеристику какого количества услуг и для скольких организаций оно должно включать?
- какие органы утверждают ГМЗ?
- как соотносятся работы с ГМЗ со стадиями бюджетного процесса?
- какой должна быть форма ГМЗ?
- как и какие именно требования к качеству и объему оказания услуги должны устанавливаться?
- какие предельные цены и тарифы должны отражаться в ГМЗ и каков юридический статус этой информации?

Ниже мы рассмотрим перечисленные вопросы более подробно.

Для каких организаций должно формироваться ГМЗ

Из п. 2 ст. 69.2 Бюджетного кодекса следует, что ГМЗ используется для планирования бюджетных ассигнований на оказание государственными (муниципальными) учреждениями и иными некоммерческими организациями государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам. Таким образом, ГМЗ должно устанавливаться госучреждениям, муниципальным учреждениям и иным некоммерческим организациям (например, частным учреждениям, автономным некоммерческим организациям, фондам, государственным корпорациям, общественным организациям и др.), которые за счет бюджетных средств оказывают государственные (муниципальные) услуги (далее – ГМУ).

Следует отметить, что определение услуг в ст. 6 Бюджетного кодекса приведено через ссылку на государственное (муниципальное) задание, а именно: к государственным (муниципальным) услугам предложено отнести услуги, оказываемые на основании ГМЗ.

Чтобы при наличии в бюджетном законодательстве подобных кольцевых ссылок понять, что именно следует относить к ГМУ и соответственно на какие виды деятельности должно устанавливаться ГМЗ, необходимо дополнительное правовое регулирование – утверждение перечня государственных (муниципальных) услуг.

В настоящее время такие перечни разрабатываются в рамках двух параллельно проводимых реформ: административной (перечень услуг, оказываемых органами государственной власти и местного самоуправления) и бюджетной (перечень услуг, оказываемых государственными (муниципальными) учреждениями и иными некоммерческими организациями). Какой из перечней следует использовать при установлении ГМЗ?

Хотя из определения ГМУ следует, что услуги могут оказываться и учреждениями, и органами государственной власти (органами местного самоуправления), однако в ст. 69.2 Бюджетного кодекса однозначно сказано, что ГМЗ используется при планировании бюджетных ассигнований лишь государственным (муниципальным) учреждениям и иным некоммерческим

организациям. Формирование ГМЗ для органов государственной власти (местного самоуправления) Кодексом не предусмотрено. Следовательно, при определении сферы, для которой должны формироваться ГМЗ, нужно руководствоваться исключительно перечнем услуг, оказываемых учреждениями и иными некоммерческими организациями.

Как формировать перечни услуг

При разработке перечня услуг можно ориентироваться на состав государственных (муниципальных) учреждений и то, как они фактически финансируются из бюджета. Здесь нередко возникают вопросы относительно степени детализации видов деятельности в перечнях, например:

- обучение в школе – это одна услуга либо набор разных услуг, вклю-

и снижающий риски увеличения документооборота в период составления проекта бюджета, – то есть вариант агрегирования услуг в перечнях, в приведенном примере это «обучение детей в школе» и «содержание пожилых людей в интернатах для престарелых и инвалидов». Кроме того, можно рекомендовать максимально широко использовать подход «одно учреждение – одна услуга».

Поскольку формирование перечней ГМУ сейчас только начинается, есть опасения, что к моменту вступления в силу Бюджетного кодекса относительно ГМЗ в силу не вся деятельность учреждений будет структурирована в перечнях услуг. Учитывая использование в Кодексе кольцевой ссылки в нормах относительно услуг и заданий при определении видов деятельности, на которые должны составляться задания, представляется возможным ру-

минимально возможной доли учреждений, которые в 2010–2011 гг. должны получать ассигнования на оказание услуг на основе ГМЗ).

Сколько услуг и организаций должно охватывать ГМЗ

В бюджетном законодательстве не прописано, должно ГМЗ определяться индивидуально для каждого учреждения или в целом по всем подведомственным учреждениям, а также сколько услуг должно описываться в одном задании – одна или несколько. Эти вопросы могут быть решены при определении порядка формирования ГМЗ.

Поскольку основная идея задания – перенос принципов бюджетирования, ориентированного на результат, на уровень учреждений, индивидуальное (для каждого учреждения) установление ГМЗ представляется более



чающий обучение по отдельным предметам, предоставление завтраков, содержание детей в группах продленного дня, консультации школьного психолога и т.п.?

- содержание пожилых людей в интернатах для престарелых и инвалидов – это одна услуга либо набор услуг по предоставлению спальных мест, питания, организации досуга, получению пенсий, уходу за пожилыми людьми и т.п.?

Представляется, что для практического применения более удобен вариант, не дестимулирующий учреждение детальным регулированием «сверху»

руководствоваться утвержденным перечнем услуг. А виды деятельности, в перечень услуг не включенные, в порядке исключения финансировать без установления ГМЗ. Очевидно, что такой порядок будет носить временный характер, и через год-два ГМЗ должно распространиться на всю финансируемую из бюджета деятельность учреждений и иных некоммерческих организаций по оказанию услуг. Во избежание претензий со стороны контролирующих органов в подобной ситуации желательно ввести в Бюджетный кодекс переходные нормы относительно ГМЗ (например, через установление

правильным. Подобный подход позволит организовать более плотную проработку содержания задания с каждым учреждением. При этом неурегулированность содержания ГМЗ по отдельным учреждениям не парализует работу по формированию заданий для иных учреждений.

Решение вопроса о количестве услуг, одновременно описываемых в ГМЗ, зависит от того, каким образом осуществлялось выделение услуг (детально либо агрегированно) и какова форма ГМЗ (предусмотрены ли разделы, таблицы и т.п. для описания сразу нескольких услуг). По нашему мнению,

более удобным вариантом при агрегированном перечне услуг является утверждение ГМЗ на одну услугу: в таком случае большинству учреждений будет дано одно задание на одну услугу и лишь у некоторых окажется несколько утвержденных заданий на разные услуги. При этом у исполнителей не будет проблем с заполнением заданий на одну или несколько услуг.

Какие органы утверждают ГМЗ

Данный вопрос имеет правовой характер. Дело в том, что в Бюджетном кодексе урегулированы лишь вопросы формирования ГМЗ: например, в п. 3 ст. 69.2 определены полномочия по установлению порядка его формирования, а в подп. 9 п. 1 ст. 158 за главными распорядителями бюджетных средств (ГРБС) закреплены полномочия по формированию ГМЗ.

Норм относительно утверждения ГМЗ в Бюджетном кодексе не содержится. Формирование заданий не имеет смысла без их последующего утверждения и соответственно без придания им правового характера и обязательного статуса. По-видимому, утверждаться задание должно теми же органами, которые их составляют, то есть ГРБС. Именно из такого принципа целесообразно исходить при разработке подзаконных правовых актов относительно ГМЗ на региональном и муниципальном уровнях.

В то же время во избежание вопросов со стороны контролирующих органов желательно внесение в Кодекс норм о том, что Правительство РФ (высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ, местная администрация) определяет порядок не только формирования, но и утверждения заданий, а также норм об отнесении к компетенции ГРБС полномочий по формированию и утверждению ГМЗ.

Как соотносятся работы с ГМЗ со стадиями бюджетного процесса

В п. 2 ст. 69.2 Бюджетного кодекса установлено лишь то, что ГМЗ «ис-

пользуется при составлении проектов бюджетов для планирования бюджетных ассигнований». Кроме того, в п. 3 ст. 174.2 имеется норма о том, что бюджетные ассигнования на оказание ГМУ планируются с учетом ГМЗ на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период), а также выполнения ГМЗ в очередном и текущем финансовом году.

Следовательно, вопросы о сроках и механизмах формирования и утверждения ГМЗ должны решаться высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ (местной администрацией). При этом целесообразно учитывать:



- недопустимость принятия «нефинансируемых мандатов»;
- целесообразность учета мнения учреждения относительно устанавливаемого ему задания;
- важность обоснованного планирования объемов ГМЗ, устанавливаемого перед учреждением, исходя из общей потребности в соответствующей услуге;
- необходимость учета планируемых ГМЗ и фактического выполнения ранее утвержденных ГМЗ при планировании бюджетных ассигнований.

Можно рекомендовать разработку ГМЗ на основании либо с учетом предложений учреждения путем балансировки ГРБС объемов бюджетных ас-

сигнований, планируемых для оказания соответствующей услуги, с объемами устанавливаемого задания, а также балансировки объемов задания учреждению с общим объемом потребности в соответствующих услугах. Безусловно, должны учитываться и возможности учреждения – его мощность, вместимость и т.п. Балансировка должна осуществляться при подготовке проекта бюджета исполнительными органами государственной власти и отражаться в утверждаемом финансовом органе порядке планирования бюджетных ассигнований. Задания целесообразно утверждать ГРБС после принятия бюджета – на основе заложен-



ных в бюджете объемов финансирования соответствующих услуг.

В течение первого года реализации ГМЗ необходимо проводить мониторинг выполнения задания и учитывать его результаты как при решении вопроса об изменении или прекращении ГМЗ, так и при планировании бюджетных ассигнований на очередной финансовый год (трехлетний период).

Форма задания

Статья 69.2 Бюджетного кодекса содержит требования к тому, какой набор информации должен отражаться в ГМЗ, но не устанавливает конкретных форматов документов. Следовательно,



эти формы должны быть определены в подзаконных правовых актах. Рекомендуется максимально четко устанавливать требования к формату задания. Унифицированная форма (лучше в виде набора таблиц) позволит утверждать максимально конкретные задания, содержащие достаточное количество цифровой информации. Чрезвычайно важно снизить трудозатраты исполнителей при составлении ГМЗ в условиях сжатого по времени периода составления проекта бюджета.

Как устанавливать требования к качеству и объему оказания ГМЗ

В Бюджетном кодексе данный вопрос не конкретизирован. Законодательство не препятствует установлению объема услуг в ГМЗ одновременно в натуральном и стоимостном выражении. Такой подход позволяет охарактеризовать услугу достаточно подробно в одном документе, сделать понятной связь с объемами бюджетного финансирования, создать предпосылки для наглядного расчета единицы стоимости услуги.

Требования к качеству оказания услуги целесообразно проработать заранее – например, в рамках установления стандартов услуг. Вместе с тем в силу важности индивидуального характера задания помимо общего набора требований, которые обязательны для исполнения всеми учреждениями, оказывающими услугу, целесообразно выделить набор показателей, значения которых будут определяться для каждого учреждения индивидуально (например, показатели успеваемости по школам, показатели удовлетворенности потребителей и т.п.).

Установление предельных цен (тарифов)

Порядок установления цен (тарифов) на оказание платных услуг учреждениями зависит от отрасли и уровня, к которому относится учреждение (региональный, муниципальный). Например:

- порядок определения тарифов муниципальных учреждений устанавливается представительным органом местного самоуправления;
- в соответствии со ст. 52 Основ законодательства РФ о культуре цены (тарифы) на платные услуги и продукцию, включая цены

платные услуги, оказываемые учреждениями, уделялось недостаточно внимания, то, приступая к составлению ГМЗ, данный вопрос целесообразно проанализировать и принять меры, направленные на повышение юридической и экономической обоснованности данных действий. Иными словами, уполномоченные органы в соответствии с законодательством должны формировать и утверждать цены, покрывающие затраты на оказание услуг, но не грабительские для населения. В перспективе представляется правильным внести в Бюджетный кодекс изменение – исключить из него упоминание о максимальных ценах (тарифах).



на билеты, организации культуры устанавливают самостоятельно;

- согласно постановлению Правительства РФ от 7 марта 1995 г. № 239 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)» исполнительные органы государственной власти субъектов РФ вправе регулировать цены и тарифы на социальные услуги и т.д.

В связи с тем что действующее законодательство не оговаривает особых процедур определения максимальных цен (тарифов), в ГМЗ необходимо отражать информацию об установленных ценах (тарифах).

Если в том или ином регионе вопрос обоснованности цен (тарифов) на

Практика регулирования процедур формирования ГМЗ на региональном и муниципальном уровнях пока не сложилась, имеются лишь единичные примеры. Ожидается, что пик такой работы придется на конец 2008 г. – начало 2009 г., что связано с принятием постановления Правительства РФ по данному вопросу.

Выстраивая работу с заданиями, следует иметь в виду, что главное здесь – не навредить, не парализовать бюджетный процесс, и при этом разумно использовать все преимущества такого инструмента, как ГМЗ, создать новые механизмы стимулирования учреждений к более качественному оказанию услуг. ●