

Финансирование государственного задания в условиях электронного бюджета: новые задачи и старые проблемы

*Ольга Константиновна Ястребова (e-mail: oy@ekkonis.ru), к. э. н.,
генеральный директор ООО «ЭККОНИС» (г. Москва)*

Аннотация

В статье рассматриваются вопросы формирования государственного задания и его финансово-го обеспечения в условиях электронного бюджета и введения новых требований к обоснованию нормативных затрат. Целью статьи является анализ опыта применения государственного задания и нормативных затрат в новых условиях, выявление и структуризация связанных с этим методологических и практических проблем, обоснование предложений по их решению. Показывается масштабность проблемы несоблюдения положений нормативной правовой базы по формированию государственного задания и нормативных затрат федеральными ведомствами. На основании анализа новых требований к расчету нормативных затрат делается вывод о сложности расчетно-аналитической и методологической работы, необходимой для их реализации. Показывается неготовность многих ведомств к такой работе, отсутствие у них необходимой информации о затратах подведомственных учреждений, а также отсутствие в подведомственных учреждениях современного инструментария расчета затрат. Приводится пример успешного опыта формирования нормативных затрат, и делаются выводы о необходимых для этого предпосылках. Анализируются особенности характеристик государственных услуг и работ, влияющих на формирование государственного задания и расчет нормативных затрат. Предлагается соотносить требования к формированию нормативных затрат с отраслевыми особенностями, смягчить действующие требования к расчету нормативов для ряда услуг и работ с учетом объективных ограничений. При этом подчеркивается необходимость внедрения современного инструментария учета затрат в организациях бюджетной сферы.

Ключевые слова:

государственное задание, финансовое обеспечение государственного задания, нормативные затраты, базовые нормативы затрат, корректирующие коэффициенты, электронный бюджет, перечни услуг и работ, обоснования бюджетных ассигнований

JEL: H59, H61, H68

ВВЕДЕНИЕ

В рамках реализации Постановления Правительства Российской Федерации № 658 от 30 июня 2015 г. «О государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами “Электронный бюджет”» с 2016 г. формирование государственного задания (далее также — госзадание) и его финансового обеспечения осуществляется в подсистеме бюджетного планирования данной системы. Переход к электронному формату бюджетного планирования по срокам совпал с введением в действие нового Порядка формирования и финансового обеспечения государственного задания, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации № 640 от 26 июня 2015 г.

«О порядке формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) и финансового обеспечения выполнения государственного задания» (далее — Порядок), ужесточившего требования к обоснованию нормативных затрат на оказание государственных услуг (выполнение работ). Перед органами исполнительной власти — учредителями бюджетных и автономных учреждений — поставлены новые задачи, на решение которых были отведены весьма короткие сроки.

Как свидетельствуют результаты проверки Счетной палатой формирования бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение госзаданий, к настоящему времени данный процесс отлажен далеко не всеми учредителями бюджетных и автономных учреждений. Счетная палата отмечает множественные нарушения требований нормативной правовой базы при формировании госзаданий, расчете и обосновании нормативных затрат. Так, в период подготовки проекта федерального бюджета на 2018 г. и плановый период 2019–2020 гг. более 20 % обоснований бюджетных ассигнований (ОБАС) на финансовое обеспечение госзаданий были согласованы Минфином России условно, то есть с замечаниями к их качеству¹. Анализ процесса формирования госзадания и его финансового обеспечения в 2018 г. при подготовке проекта федерального бюджета на 2019 г. и плановый период 2020–2021 гг., проведенный Счетной палатой, вновь выявил множественные нарушения как со стороны многих органов исполнительной власти, осуществляющих функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленных сферах деятельности, так и со стороны ведомств — учредителей бюджетных и автономных учреждений².

Сложности с формированием государственного задания и его финансового обеспечения в новых условиях отнюдь не случайны. Во-первых, технически многие ведомства оказались недостаточно подготовленными к работе в электронной системе бюджетного планирования. Во-вторых, ужесточение Порядком требований к расчету нормативных затрат потребовало от учредителей дополнительной масштабной финансово-экономической и аналитической работы. Наконец, препятствием для решения новых задач многими ведомствами стали неотработанные ранее вопросы методологического и организационно-технического порядка, связанные с формированием госзадания и его финансового обеспечения. Рассмотрим перечисленные вопросы более подробно.

Электронный формат подготовки ОБАС делает планирование учредителем субсидии на финансовое обеспечение госзадания для подведомственных учреждений автоматизированным процессом. В рамках этого процесса в разрезе учреждений для каждой услуги или работы в электронной системе бюджетного планирования актуализируются ее стандартные параметры из общероссийского или федерального перечня государственных услуг (работ), вводятся планируемые в государственном задании объемы государственной услуги (работы), расчетные значения нормативных затрат и их составляющих, и на основе этих данных производится автоматический расчет финансового обеспечения госзадания.

Для каждого бюджетного и автономного учреждения учредителю необходимо заполнить в электронной системе около двадцати обширных форм, включающих в разрезе каждой детализированной услуги и работы расчет объема финансирования по направлениям затрат с обязательным использованием нормативных затрат на единицу услуги или работы. Размерность заполняемых форм обоснований бюджетных ассигнований для расчета финансового обеспечения госзадания составляет для учредителей, имеющих

¹ Заключение Счетной палаты Российской Федерации № ЗСП-174/16-09 от 11.10.2017 на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов».

² Заключение Счетной палаты Российской Федерации № ЗСП-166/16-09 от 11.10.2018 на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов». URL: <http://www.ach.gov.ru/activities/audit-of-the-federal-budget/34838/> (дата обращения 23.10.2018).

крупную сеть подведомственных бюджетных и автономных учреждений, десятки тысяч ячеек; электронный формат составления бюджета не позволяет проигнорировать заполнение требуемых параметров.

Технически выполнение данной работы требует специалистов, готовых к оперативной работе в электронной системе бюджетного планирования и к обработке обширных массивов данных в формате таблиц (Excel). На практике далеко не все ведомства имеют специалистов, подготовленных к данному виду работ. Кроме того, короткие сроки, отведенные Минфином России для ввода данных в электронную систему бюджетного планирования, предполагают наличие в ведомствах уже сформированных для погружения в систему расчетных форм, а также инструментария для конвертирования расчетных форм в электронную систему бюджетного планирования.

Однако формирование финансового обеспечения государственного задания отнюдь не является стандартной бюджетной процедурой; определение нормативных затрат в соответствии требованиями Порядка, увязка их значений с объемами государственных заданий и бюджетными ограничениями требуют масштабной расчетно-аналитической работы. По сложности и трудоемкости формирование данного вида ОБАС превосходит большинство других бюджетных процедур.

В новых условиях нормативные затраты становятся ключевым параметром расчета субсидии на выполнение государственного задания, устанавливая прямую связь между объемами государственного задания и его финансового обеспечения. В большей степени, чем ранее, детализируются планируемые составные элементы нормативных затрат. Вводится единая методология формирования нормативных затрат, устанавливающая единые нормативы затрат на государственные услуги и исключающая возможность применения индивидуальных нормативов для отдельных учреждений или их групп (по сути, сметного метода, что допускалось в течение переходного периода [Мацкевич А. В., Романова В. В., 2017, с. 110]. Учет отраслевых и территориальных особенностей, влияющих на величину затрат на оказание услуг, осуществляется с помощью корректирующих коэффициентов к базовому нормативу затрат. Обязательное нормирование на единицу работы вводится также для государственных работ, хотя и без требования унификации нормативов для однотипных работ.

Отдельной новацией, введенной в действие с 2016 г., стало требование обязательного применения при расчете нормативных затрат показателей материальных, технических и трудовых ресурсов, используемых при оказании услуги (выполнении работы).

БАЗОВЫЕ ПОДХОДЫ И ОГРАНИЧЕНИЯ ПРИ ФОРМИРОВАНИИ КЛЮЧЕВЫХ ПАРАМЕТРОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАДАНИЯ

Для понимания того, в какой степени данные новации увеличили сложность и масштабность проблем, связанных с формированием финансового обеспечения государственного задания, следует остановиться на лежащих в их основе методологических подходах и практике их применения в 2010–2015 гг.

Общие подходы к формированию и финансовому обеспечению государственного задания были заложены в 2010 г. с принятием Федерального закона № 83-ФЗ от 8 мая 2010 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» и последующих нормативных правовых актов³. К ним относятся:

³ Постановление Правительства Российской Федерации № 671 от 2 сентября 2010 года «О порядке формирования государственного задания в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания».

— установление единого формата государственных заданий, включающего такие характеристики государственных услуг (работ), как наименование услуги и ее потребителей, показатели объема и качества оказания услуг (выполнения работ);

— формирование системы базовых (отраслевых) и федеральных перечней государственных услуг (работ), выступающих единым источником информации о государственных услугах и работах для бюджетных и автономных учреждений и их учредителей;

— установление нормативных затрат на оказание государственных услуг (выполнение работ) и формирование на их основе финансового обеспечения государственного задания.

По каждому из вышеперечисленных вопросов в период 2010–2015 гг. предлагались разные подходы и велись дискуссии в научной и практической литературе [Ваксова Е. Е., Сизова О. В., 2010; Рудник Б. Л., 2013; Рудник Б. Л., 2015]. Это не удивительно, поскольку закрепленные в перечнях наименования государственных услуг и работ, показатели единиц измерения объема (содержания) и качества, а также методика формирования нормативных затрат являются ключевыми для формирования, финансирования и оценки государственных услуг и работ. Они влияют на степень самостоятельности бюджетных учреждений во взаимоотношениях с учредителями, формируют финансовые условия для обеспечения доступности и качества получения услуг и работ потребителями.

Так, норма, предусматривающая содержание в государственном задании показателей, характеризующих качество и (или) объем (состав) оказываемых услуг, а также порядок контроля за исполнением государственного задания, позволяет не только включать показатели качества в само задание, но и контролировать их соблюдение, показывать в отчетности и досрочно прекращать задание в случае несоответствия [Абанкина И. В. и др., 2016, с. 5].

При высокой социально-экономической значимости данных вопросов их решение относится к достаточно проблемным в методологическом плане. Для многих услуг и работ существуют хорошо известные в экономической теории [Масгрейв Р. А., Масгрейв П. Б., 2009; Стиглиц Дж. Ю., 1997] сложности определения показателей объема, содержания, качества, в полной мере проявляющиеся как при составлении перечней государственных услуг и работ, так и при формировании государственных заданий учреждениям.

Отличие от товара услуга невещна, неосвязаема и представляет собой процесс, деятельность. К отличительным признакам услуги относятся: одновременность производства и потребления, непосредственное участие потребителя в производстве услуги, неоднородность и вариативность потребляемых ресурсов и результатов, неопределенность или многомерность качества. По этим причинам при оценке качества для ряда услуг и работ используются косвенные инструменты (рейтинги, мониторинги), а попытки разработать детализированные стандарты оказания таких услуг оказываются малопродуктивными.

Закономерным выводом является невозможность для многих государственных услуг однозначного определения показателей содержания, объемов и единиц измерения, качества. Это относится прежде всего к услугам социальной сферы, где непосредственные результаты деятельности не имеют однозначно определяемых показателей качества (образование, медицина) или единиц измерения объема (ряд отраслей культуры).

Более сложным, чем для государственных услуг, оказывается определение базовых характеристик для многих государственных работ⁴. Услуги предоставляются непосред-

⁴ В рамках действующего подхода государственная (муниципальная) услуга определена как деятельность учреждения в интересах определенного круга получателей, а работа — в интересах неопределенного количества лиц или общества в целом (см. письмо Минфина России № 12-08-22/1959 от 16.05.2011 «Комплексные рекомендации органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления по реализации 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»).

ственно физическим лицам, а работы имеют более широкую направленность и предоставляются юридическим лицам, определенному или неопределенному количеству лиц⁵. Для многих работ типичны многомерность содержания, а также единиц измерения объемов и качества — например, таких как научные работы, работы по проведению комплексных экспертиз и испытаний, обеспечению безопасности населения в различных сферах и другие. Для ряда работ характерны неоднородность и неделимость (либо условная делимость на неодинаковые составные элементы), примером чего являются научные работы.

О сложности размещения в перечнях ряда характеристик работ и услуг свидетельствует наличие в них в течение нескольких лет значительного числа незаполненных ячеек. Реструктуризация перечней в 2017 г. в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации № 1043 от 30 августа 2017 г. «О формировании, ведении и утверждении общероссийских базовых (отраслевых) перечней (классификаторов) государственных и муниципальных услуг, оказываемых физическим лицам, и федеральных перечней (классификаторов) государственных услуг, не включенных в общероссийские базовые (отраслевые) перечни (классификаторы) государственных и муниципальных услуг, оказываемых физическим лицам, и работ, оказание и выполнение которых предусмотрено нормативными правовыми актами Российской Федерации» привела к их разделению на общероссийские (базовые), федеральные и региональные перечни, однако не изменила требований к составу основных характеристик услуг и работ, указываемых в них. В настоящее время в 20 из 28 федеральных перечней Счетной палатой отмечаются нарушения установленных требований к их заполнению⁶.

Формирование госзадания и его финансового обеспечения в электронном формате повлекло за собой необходимость обязательного заполнения в перечне соответствующих характеристик работ и услуг. Выходом из положения для ведомств, отвечающих за наполнение соответствующих перечней, стало указание нескольких возможных показателей содержания, единиц измерения объема и качества работ и услуг. Так, для сложной работы «проведение испытаний веществ, материалов, изделий, оборудования и конструкций, проведение экспертных исследований по делам о пожарах и нарушениях требований пожарной безопасности» предлагаются семь вариантов показателей содержания. Для работы «проведение прикладных научных исследований» в федеральном перечне предусмотрены семь возможных показателей единиц измерения объема работы и одиннадцать возможных показателей качества⁷. Тем самым решение непростых вопросов выбора конкретных показателей для сложных государственных услуг и работ переносится с федерального органа власти, определяющего политику в соответствующей сфере, на уровень учредителей и учреждений. В таких случаях формирование государственного задания оказывается для учредителя затруднительным.

Объективные сложности определения единиц измерения объема для ряда государственных услуг и работ закономерно переносятся на задачу расчета нормативных затрат для таких услуг и работ.

⁵ Отметим, что и в экономической теории, и в зарубежной практике такое разграничение отсутствует, чаще всего эти понятия отождествляют и включают в общее понятие общественных благ (государственных услуг), а основной упор делается на различия между материальными и нематериальными благами, представляющими собой либо вещественный продукт, либо процесс (деятельность) [Бирюков А. Г. и др., 2017, с. 9]. Разграничение различных видов общественных благ основано на признаках конкурентности и исключительности в потреблении. В отечественной юридической литературе и практике разграничение между услугой и работой имеет место; основным водоразделом является материальный или нематериальный характер деятельности и ее результатов.

⁶ Заключение Счетной палаты Российской Федерации № ЗСП-166/16-09 от 11.10.2018.

⁷ Госсектор. Федеральные перечни (классификаторы) услуг и работ / Единый портал бюджетной системы Российской Федерации «Электронный бюджет». URL: <http://budget.gov.ru/epbs/faces>.

НОВЫЕ ТРЕБОВАНИЯ К РАСЧЕТУ НОРМАТИВНЫХ ЗАТРАТ

Переход к нормативному финансированию играет немаловажную роль в реализации реформы учреждений бюджетного сектора [Лисин Н. В., Рудник Б. Л., 2012]. Основной подход — нормирование в расчете на единицу услуги (работы), а не на одно учреждение, и определение стоимости единицы результата деятельности учреждений — отвечает принципу бюджетирования, ориентированного на результаты [Ястребова О. К., 2015, с. 42]. Нормативное финансирование должно устанавливать равное финансовое обеспечение одинаковых услуг и работ (при прочих равных условиях их оказания (выполнения) — например территориальных) и его дифференциацию для различных услуг и работ. Введение нормативного финансирования выступает финансовой предпосылкой для получения потребителем доступных и качественных государственных услуг и работ независимо от места их предоставления и организационно-правовой формы организации, их предоставляющей.

До принятия в 2015 г. нового Порядка Минфином России допускалось использование различных методик расчета нормативных затрат, расчет нормативов на оказание услуг индивидуально для отдельных учреждений. В результате многие ведомства определяли нормативные затраты формально, их значения зачастую не использовались при расчете финансового обеспечения субсидии на госзадание.

Исключением из общей картины и лидером в разработке отраслевой системы финансовых нормативов затрат на оказание государственных услуг стало Минобрнауки России⁸, где с 2010 г. разрабатывалась и с 2012 г. последовательно внедрялась для подведомственных вузов система единых нормативных затрат, дифференцированная по специальностям и направлениям подготовки и формам обучения и учитывающая территориальные особенности оказания услуг.

С принятием нового Порядка и переходом к системе электронного планирования требования к качеству разработки отраслевых нормативов затрат резко возросли. В новых условиях особая роль отведена нормативам затрат на оказание государственных услуг, формируемых федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, — такие нормативы получили название базовых нормативов затрат (БНЗ). Этими же федеральными органами исполнительной власти — ведомствами-«регуляторами» — определяются значения отраслевых корректирующих коэффициентов, а также так называемые общие требования, учитывающие возможные отраслевые варианты, влияющие на порядок формирования нормативных затрат. В целях повышения открытости и прозрачности бюджетного процесса устанавливается публичное раскрытие информации о значениях базовых нормативов затрат на оказание государственных услуг и отраслевых корректирующих коэффициентов к ним, которые подлежат размещению на едином портале бюджетной системы Российской Федерации.

Базовый норматив затрат становится единым отраслевым нормативом, на основе которого с учетом корректирующих коэффициентов должно рассчитываться финансовое обеспечение субсидии по соответствующей услуге для всех оказывающих ее бюджетных и автономных учреждений независимо от ведомственной принадлежности. В идеале должна быть сформирована стройная система планирования субсидии на госзадание, основанная на унифицированных параметрах государственных услуг и единых отраслевых нормативах затрат с учетом рассчитанных по единой методике корректирующих коэффициентов. Реализация данного подхода будет означать достижение одной из главных задач Федерального закона № 83-ФЗ — создание финансовых условий для обеспечения

⁸ Министерство образования и науки, существовавшее до разделения в 2018 г. на Министерство науки и высшего образования и Министерство просвещения.

доступности и качества предоставления государственных услуг независимо от ведомственной принадлежности.

Однако переход к единым отраслевым нормативам затрат (БНЗ) на государственные услуги, предоставляемые учреждениями, подведомственными разным ведомствам, с большой вероятностью потребует перераспределения объемов финансирования между ведомствами по соответствующему коду бюджетной классификации. Так, в случае исторически сложившейся практики перефинансирования учреждений какого-либо ведомства по данному коду (например, высшее образование) и недофинансирования учреждений другого ведомства относительно расчетов по единым БНЗ ресурсы первого ведомства должны быть перераспределены в пользу второго.

Очевидно, что решение данной задачи выходит на правительственный уровень, за пределы полномочий ведомства-«регулятора», утвердившего значения отраслевых базовых нормативов. Чем большего количества учреждений разных ведомств касается единый базовый норматив затрат, тем больших масштабов может достичь объем финансирования, подлежащего перераспределению, что может повлечь за собой череду межведомственных разногласий. Поскольку в настоящее время нормативных правовых процедур для урегулирования данных вопросов не предусмотрено, процессы согласований могут идти достаточно долго. Возможно, решение о масштабах и механизме перераспределения средств будет приниматься с учетом особенностей и социальной значимости каждой государственной услуги.

В настоящее время вопрос о переходе к единым отраслевым БНЗ и его финансовых последствиях для различных отраслевых ведомств обсуждается применительно к высшему образованию. Что касается большинства других федеральных ведомств-«регуляторов», то они испытывают сложности с формированием единых базовых нормативов. Как видно из материалов Счетной палаты, они либо запаздывают с представлением значений БНЗ к началу работы по формированию бюджета, либо уходят от выполнения возложенной на них функции, передавая полномочия по формированию БНЗ другим ведомствам-учредителям. Так, по состоянию на сентябрь 2018 г. значения базовых нормативов затрат для расчета финансового обеспечения государственного задания на 2019 г. размещены только по восьми из 28 видов деятельности, по которым требуется утверждение их значений, а отраслевые корректирующие коэффициенты — только по трем из 28⁹.

Наличие утвержденных в срок единых базовых нормативов, как показывают материалы контрольного ведомства, также еще не гарантирует корректного их использования в соответствии с Порядком. Так, при наличии утвержденных Минобрнауки России на 2018 г. БНЗ на образовательные услуги высшего образования ряд учредителей не использовал их при расчете финансового обеспечения подведомственных вузов.

Что касается государственных работ, то с учетом их сложной природы формирование единого отраслевого норматива Порядком не предусматривается, однако устанавливается, что в основе расчета субсидии все же должны лежать нормативные затраты на единицу работы. Порядком фактически поставлена задача внедрения нормативного (формульного) финансирования государственного задания для всех видов государственных услуг и работ. Поскольку понятие единицы работы для ряда работ трудноопределимо, однако этого требует алгоритм расчета субсидии, нормативные затраты рассчитываются для таких работ как условно-средние значения.

Формирование нормативных затрат на государственные услуги и работы подведомственных учреждений, вероятно, не рассматривалось многими ведомствами-учредителями

⁹ Заключение Счетной палаты Российской Федерации № ЗСП-166/16-09 от 11.10.2018.

как самостоятельная, сложная и трудоемкая задача. Так, анализ локальной нормативной базы федеральных ведомств — учредителей бюджетных и автономных учреждений свидетельствует об отсутствии у многих из них закрепленной в явном виде за ответственными департаментами функции формирования финансового обеспечения государственного задания и расчета нормативных затрат.

Учитывая сложность поставленных задач и слабую степень готовности к их решению многими ведомствами, неудивительно, что в отведенные краткие сроки для основной массы ведомств они стали неразрешимыми, особенно для учредителей с обширной и разнородной сетью учреждений. Нормативные затраты рассчитывались ими преимущественно обратным счетом, балансировкой составляющих затрат и др., с отмеченными выше последствиями в виде замечаний со стороны Минфина России и Счетной палаты Российской Федерации.

В лучшем положении оказались ведомства-«регуляторы», сформировавшие в целом систему финансовых нормативов затрат до выхода Постановления № 640. Так, в Минобрнауки России с 2010 г. велась работа по сбору и анализу данных о затратах подведомственных учреждений, моделированию различных вариантов значений единых нормативов затрат и корректирующих коэффициентов, формированию сценарных расчетов и прогнозов финансовых последствий введения единых финансовых нормативов для различных учреждений отрасли.

Новацией и особым камнем преткновения при обосновании нормативных затрат стало требование Порядка по их разработке с использованием показателей необходимых материальных, технических и трудовых ресурсов, исходя из нормативов их потребления. Во-первых, натуральные нормы использования ресурсов в настоящее время существуют далеко не во всех сферах деятельности. Во-вторых, там, где натуральные нормы имеются, они определены чаще всего на учреждение, а не на услугу или работу. Имеющиеся стандарты оказания услуг и работ часто для разработки нормативов затрат неприменимы.

В качестве методов разработки натуральных норм и нормативов учредителям рекомендовано использовать либо метод «наиболее эффективного учреждения», либо медианный. Поскольку и теоретически, и практически определение «наиболее эффективного учреждения» нереализуемо, единственным доступным методом остается медианный, основанный на анализе статистики использования натуральных ресурсов в учреждениях. В свою очередь, анализ статистики предполагает наличие соответствующих исходных данных, чего на практике у подавляющего числа учредителей не имеется. Однако учредители могут получать значения натуральных норм, установленных нормативно-правовыми актами, ГОСТом, СанПиН и т. д., от подведомственных им учреждений.

Масштабы связанной с расчетом натуральных норм работы только по сбору данных впечатляют, если учесть, что число натуральных норм и нормативов по услуге или работе может доходить до сотни. Кроме того, для каждой натуральной нормы или норматива использования ресурса требуется установить нормативную цену, для чего можно использовать различные источники информации — официальную базу данных Росстата, анализ цен поставщиков и анализ цен закупок аналогичных учреждений в регионе. Поскольку в рыночной экономике цены не являются величиной постоянной, значения натуральных норм подлежат ежегодному пересмотру.

Помимо колоссальной трудоемкости разработки натуральных норм для формирования нормативных затрат данная задача носит несколько парадоксальный характер. С одной стороны, натуральные нормы являются основой расчета БНЗ на услуги и норматива затрат на работы. С другой стороны, в соответствии с тем же документом — Постановлением № 640 — финансовое обеспечение государственного задания осуществляется в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных на указанные цели. Если в результате расчета

нормативов объема финансового обеспечения превысят установленные лимиты, то объем нормативных затрат, рассчитанных с применением показателей ресурсов, следует пересмотреть в сторону снижения. Ранее Минфин России также предлагал проверять корректность расчетов БНЗ на услугу в части стоимости ресурсов, их норм и сроков использования.

Иными словами, даже при тщательном проведении всех перечисленных выше трудозатратных мер по нормированию рассчитанные таким образом нормативные затраты не являются объективной основой для финансового планирования. Введение натуральных норм и нормативов в качестве основы финансового обеспечения государственных услуг и работ не отменяет последующих, возможно, неоднократных корректировок, что свидетельствует о понимании разработчиками данного инструмента его условности и относительности.

РАСЧЕТ НОРМАТИВОВ ЗАТРАТ КАК ИНДИКАТОР РАЗВИТИЯ ТЕХНОЛОГИЙ СТАТИСТИКИ, УЧЕТА И АНАЛИЗА В ГОСУДАРСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ

Таким образом, внедрение практики формирования и финансового обеспечения государственного задания в системе электронного бюджета при одновременном ужесточении требований к расчету нормативных затрат поднимает целый пласт ранее «спящих» проблем и требует от ведомств — учредителей бюджетных и автономных учреждений их оперативного решения.

К задачам в конечном счете позитивным для ведомств-учредителей относится необходимость освоения формата работы в электронном бюджете и умения оперировать обширными массивами данных, что требует повышения квалификации кадров, владения современными технологиями.

Что касается задачи формирования системы нормативных затрат на оказание государственных услуг, то ее решение требует от ведомств-учредителей последовательной работы по сбору данных о финансово-экономической деятельности учреждений подведомственной сети, об уровне и структуре затрат в разрезе выполняемых услуг и работ, разработки методик для обоснования оптимального уровня базовых нормативов затрат и корректирующих коэффициентов, моделирования финансовых последствий для различных учреждений сети. Анализ, сбор и обработка данных необходимы и для расчета нормативных затрат на государственные работы.

Очевидно, что такого рода задачи не решаются одномоментно. Возможность их выполнения зависит от общей постановки экономико-статистической и аналитической работы в ведомстве, наличия информационных технологий, систем организации сбора данных об экономике и финансах подведомственной сети; наличие в организациях бюджетного сектора управленческого учета затрат также существенно облегчает задачу расчета нормативов.

Можно заключить, что нарушения требований к формированию госзаданий и расчету нормативных затрат, отмеченные Счетной палатой Российской Федерации, подчеркивают неготовность значительной части ведомств и организаций бюджетного сектора к выполнению этих задач, отражающую в том числе системные проблемы в организации финансово-экономической работы во многих учреждениях бюджетного сектора.

В этом плане задачи по формированию госзадания и его финансового обеспечения выступают рычагом для решения более общих насущных задач совершенствования финансово-экономической работы в организациях бюджетного сектора, внедрения современных методов управленческого учета и бюджетирования. В свою очередь, совершенствование учета в учреждениях бюджетной сферы послужит повышению эффективности и прозрачности их экономики и финансов.

Однако при всем положительном значении совершенствование финансово-экономической работы в бюджетном секторе не позволит создать стройную систему нормативных

затрат для сложных, неоднородных и неделимых государственных услуг и работ, для которых в силу их объективных особенностей невозможно однозначное определение единиц объема (результата). Подход к установлению единых базовых нормативов затрат для государственных услуг и формирование нормативных затрат на единицу работы является работающим и эффективным инструментом в одних отраслях и малореалистичным в других. Данное положение подтверждает зарубежный опыт, где формульное финансирование используется в весьма ограниченном круге отраслей: широко — в системе образования всех уровней и социальном обслуживании, часто — в медицине¹⁰.

В отношении работ и некоторых услуг, для которых однозначное определение единицы объема невозможно в силу их неоднородности и нестандартности (например, работы по проведению научных исследований различных видов, по проведению общественно значимых мероприятий), процесс нормирования затрат на единицу работы (услуги) представляет задачу со многими неизвестными. Для таких работ следует признать условность задачи определения единицы объема нормирования и самих значений нормативов затрат и рассматривать их в качестве условно-расчетных единиц бюджетного планирования. Требования к расчету нормативов должны в большей степени соизмеряться с отраслевыми особенностями.

Рассмотренная выше задача применения норм использования материальных, технических и трудовых ресурсов при обосновании нормативных затрат требует отдельного комментария. Учитывая отсутствие утвержденных норм и нормативов во многих сферах, колоссальную затратность и трудоемкость их создания «с нуля» при незначительном эффекте от применения, целесообразным было бы ограничение данного требования теми базовыми нормами, которые имеют экономический смысл и носят объективный характер: например, санитарно-техническими нормами, целевыми социально-экономическими значениями оплаты труда и др.

В заключение отметим, что Минфином России подготовлен проект федерального закона «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере»¹¹, предполагающий использование перечней государственных услуг и нормативных затрат при отдельных вариантах формирования государственного заказа в отраслях социальной сферы¹². Хотелось бы, чтобы в случае принятия данного закона в попадающих под его действие отраслях доработка вопросов, связанных с содержанием перечней государственных услуг и формированием нормативных затрат, осуществлялась с учетом их практической применимости и целесообразности.

¹⁰ *Operational funding components / Education.govt.nz*. URL: <http://www.education.govt.nz/school/running-a-school/resourcing/operational-funding/operational-funding-components/> (дата обращения 23.10.2018); *Financial health of the higher education sector: 2015-16 financial results*. URL: <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20180319120942/http://www.hefce.ac.uk/funding/finhealth>.

¹¹ Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/budget/methodology/rg_services/#ixzz5UfvQMlcw (дата обращения: 23.10.2018).

¹² В целях данного законопроекта к отраслям социальной сферы относятся отрасли образования, здравоохранения, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, туризма.

Список источников

Абанкина И. В., Алашкевич М. Ю., Винарик В. А. и др. Анализ нормативного подушевого финансирования общего образования в субъектах Российской Федерации / Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Институт образования. Серия Современная аналитика образования. № 6. М.: НИУ ВШЭ, 2016. 64 с.

Бирюков А. Г., Домбровский Д. А., Комаровская Е. Е. и др. Реформа учреждений бюджетной сферы: предварительные итоги и новые вызовы / Под ред. А. М. Лаврова, О. К. Ястребовой. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2017. 100 с.

Ваксова Е. Е., Сизова О. В. Понятие «Государственные услуги» с позиции теории общественных благ // Финансы. 2010. № 12. С. 20–24.

Лисин Н. В., Рудник Б. Л. Реформа бюджетного сектора: проблемы, риски и перспективы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 2. С. 60–77.

Масгрейв Р. А., Масгрейв П. Б. Государственные финансы: теория и практика / Пер. с англ. М.: Бизнес Атлас, 2009.

Мацкевич А. В., Романова В. В. Применение душевых нормативов при финансировании образовательных учреждений // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2017. № 6 (40). С. 110–120.

Рудник Б. Л. Совершенствование организационно-финансовых механизмов оказания государственных и муниципальных услуг: результаты экспертного анализа // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 3. С. 70–89.

Рудник Б. Л. Трансформация экономических механизмов в сфере культуры: последовательное развитие или движение по кругу // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 3. С. 83–103.

Стиглиц Дж. Ю. Экономика государственного сектора / Пер. с англ. М.: Изд-во МГУ: ИНФРА-М, 1997.

Ястребова О. К. Развитие нормативного бюджетного финансирования высшего образования // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 1 (23). С. 41–51.

O. K. Yastrebova

State Assignment Financing in the Context of Electronic Budget: New Challenges and Old Problems

Author's affiliation:

Olga K. Yastrebova (e-mail: oy@ekkonis.ru), ORCID 0000-0002-8894-8298, ECCONIS LLC, Moscow 117997, Russian Federation

Abstract

The article examines the issues related to formation and financing of a state assignment in the context of electronic budget and new requirements for justification of standard costs. The author aims to analyze the experience of application of state assignment and standard costs in a new environment, to identify and structure the associated methodological and practical problems, and to justify the proposed solutions. The analysis reveals how substantial is the problem of non-compliance with provision of the regulatory legal framework for the formation of state assignment and standard costs by federal departments. Based on the analysis of new requirements for calculation of standard costs, the author concludes that implementation requires a complex, analytical and methodological work. The article shows that a significant number of departments are not ready for such work in terms of the lack of necessary information about expenditures of their subordinated bodies as well as lack of modern tools for costs accounting. The article also provides the example of successful experience of standard costs formation and specifies the necessary preconditions for that. The author analyzes the features of public services characteristics that influence formation of state assignment and standard costs calculation. In addition, the author proposes to balance requirements for the formation of standard costs with sectoral features and to moderate the existing requirements for standard costs calculation for a number of public services, taking into account objective restrictions. The author emphasizes the necessity to introduce modern tools for costs accounting in public entities.

Keywords:

state assignment, financing of state assignment, standard costs, base standard costs, correcting coefficients, electronic budget, lists of services and works, justification of budget appropriations

JEL: H59, H61, H68

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2019-1-9-20>

References

Abankina I.V., Alashkevich M.Yu., Vinarik V.A. et al. Analysis of Regulatory per Capita Financing of General Education in the Regions of the Russian Federation. HSE, 2016, 64 p. (In Russ.).

Biryukov A.G., Dombrovskij D.A., Komarovskaya E.E. et al. The Reform of Public Entities: Preliminary Results and New Challenges. Ed. by A.M. Lavrov, O.K. Yastrebova. Moscow: Izd. dom Vysshej shkoly ehkonomiki Publ., 2017, 100 p. (In Russ.).

Lisin N.V., Rudnik B.L. Public Sector Reform: Problems, Risks and Perspectives. *Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya – Public Administration Issues*, 2012, no. 2, pp. 60–77 (In Russ.).

Matskevich A.V., Romanova V.V. Application of Per Capita Standards for Financing of Educational Institutions. *Finansovj zhurnal – Financial Journal*, 2017, no. 6 (40), pp. 110–120 (In Russ.).

Musgrave R.A., Musgrave P.B. Public Finance in Theory and Practice. 5th ed. New York: McGraw-Hill Book Co., 1989.

Rudnik B.L. The Improvement of the Organizational and Financial Mechanisms for the Provision of Public and Municipal Services: the Results of Expert Analysis. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya – Public and Municipal Administration Issues*, 2013, no. 3, pp. 70–89 (In Russ.).

Rudnik B.L. Transformation of Economic Mechanisms in the Sphere of Culture: Consistent Development or Movement in a Circle. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya – Public and Municipal Administration Issues*, 2015, no. 3, pp. 83–103 (In Russ.).

Stiglitz J. Economics of the Public Sector. 2nd ed. W. W. Norton & Co., 1986.

Vaksova E.E., Sizova O.V. The Term of “Public services” According to the Theory of Public Goods. *Finansy – Finance*, 2010, no. 12, pp. 20–24 (In Russ.).

Yastrebova O.K. The Development of the Unit Cost Funding of Higher Education. *Finansovj zhurnal – Financial Journal*, 2015, no. 1 (23), pp. 41–51 (In Russ.).