

**Калинин А.М.**

# РЕФОРМА ГОСУДАРСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ: ИТОГИ 2010 г. И ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

## Аннотация

*С 2010 г. в Российской Федерации осуществляется комплекс мер по совершенствованию системы управления государственными учреждениями. С момента принятия Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» уже проделана значительная работа по подготовке нормативных актов, регулирующих проблемы планирования деятельности учреждений, осуществления мониторинга их деятельности, формирования государственных заданий. В то же время утвержденные и вступившие в силу правовые акты обладают рядом недостатков, которые могут поставить под сомнение эффективность реформы. В исследовании подробно рассматриваются такие проблемы, как терминологическая неопределенность, статус услуг, неотнесенных к государственным, несоответствие плановых и отчетных форм, изолированность государственных заданий от других инструментов планирования, предлагаются способы устранения данных недостатков.*

**Ключевые слова:** системы управления государственными учреждениями; некоммерческие организации; финансово-хозяйственная деятельность; автономные учреждения; правовое регулирование; реформа; государственные услуги; услуги; работы.

С 2010 г. в Российской Федерации осуществляется комплекс мер по совершенствованию системы управления государственными учреждениями. В отсутствие публично утвержденной концепции реформирования эти меры тем не менее подчинены единой логике и представляют собой важный этап совершенствования системы управления государственными учреждениями.

## Предыстория реформы

На протяжении 1990-х гг. государственные учреждения оставались вне поля зрения реформаторов. После упорядочения деятельности некоммерческих организаций в середине 1990-х гг., принятия Федерального закона «О некоммерческих организациях», формирования Бюджетного кодекса Российской Федерации учреждения остались вне процессов, происходивших в российском государственном управлении. Конечно, периодически государство обращалось к проблемам недостаточной эффективности деятельности учреждений – в первую очередь с позиции эффективности использования имущества и бюджетных средств, борьбы с практикой сдачи помещений в аренду по заниженным ценам. Так, 6 февраля 2003 г. на заседании Правительства России рассматривался вопрос «О мерах по повышению эффективности управления федеральной собственностью и о критериях ее оценки», а по сути – план действий по реформированию учреждений, включавший оптимизацию деятельности и численности учреждений, перевод учреждений, ведущих коммерческую деятельность, в другую организационную форму, планирование на основе нормативов (стандартов) деятельности бюджетных учреждений. В первоначальном виде те планы так и не были реализованы, однако в приведенных мероприятиях узнаются ключевые элементы нынешней реформы.

Значимым шагом для системы учреждений стало появление в 2006 г. новой организационно-правовой формы – автономного учреждения. Автономные учреждения, действуя одновременно с государственными и муниципальными, получали большую свободу в осуществлении доходной деятельности и распоряжении имуществом. В контексте автономных учреждений реформа рассматривалась как внедрение квазирыночных конкурентных механизмов [15]. На организационно-правовой форме автономных учреждений прошли апробацию механизмы государственного заказа, отчетности о результатах деятельности и использовании имущества, формирования планов финансово-хозяйственной деятельности. Создание автономных учреждений вызвало немало дискуссий относительно реформирования отдельных отраслей общественного сектора – образования, науки (напр., [13], здравоохранения. Однако, несмотря на звучавшие опасения о возможной неэффективности нововведений, рисках перехода от бюджетных учреждений к автономным [12], опыт был признан удачным, и результаты деятельности автономных учреждений в 2008–2009 гг. стали основой при разработке рефор-

мы учреждений 2010–2011 гг., в том числе основного законодательного акта – Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

## Логика реформирования в 2010 г.

Основной целью реформы учреждений 2010–2011 гг. следует считать переход от сметного к нормативно-целевому финансированию подавляющей части государственных учреждений. Для этого предполагалось за счет принятия пакета правовых актов в 2010 г. подготовить, а в 2011 г. осуществить переход к новой системе финансирования.

Общую логику реформы можно представить следующим образом. Деятельность учреждений представляется как комплекс работ и услуг, сведенных в единый для каждого из них перечень (базовый (отраслевой), т.е. уровня федерального министерства, или ведомственный). Для каждой работы или услуги определяются нормативы затрат, т.е. стоимость единицы работы, услуги, содержащая все виды прямых и косвенных расходов на ее оказание. Затем, исходя из потребностей общества и бюджетных возможностей, определяются государственные задания, другими словами, объемы «заказываемых» у учреждений услуг и, соответственно, финансирование как произведение объема на норматив стоимости единицы. Для того чтобы учреждения обрели большую прозрачность и предсказуемость своих действий, вводятся обязательные план деятельности и отчет о ее результатах. За счет использования нормативов обеспечивается равенство затрат на оказание одинаковой услуги в сходных по условиям функционирования учреждениях, появляется возможность оценки обоснованности затрат, учреждения стимулируются к более эффективной организации деятельности. Дополнительно вводятся инструменты управления имуществом учреждений: перечни недвижимого и особо ценного движимого имущества, ограничения по выделению средств на его содержание (часть затрат на имущество должна была включаться в «себестоимость» услуг и работ, относимых к государственному заданию или предоставляемых на платной основе).

Осуществление реформы в 2010 г. носило достаточно интенсивный характер. В этом году было издано распоряжение Правительства Российской Федерации от 5 марта 2010 г. № 296-р об утверждении плана мероприятий по совершенствованию правового положения государственных (муниципальных) учреждений; принят Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»; Правительством России, Минфином России, Минэкономразвития России было принято более десятка нормативных правовых и методических актов, обеспечивающих реализацию утвержденного плана мероприя-

тий. В свою очередь, федеральными органами исполнительной власти, органами власти субъектов Российской Федерации было подготовлено значительное число как проектов правовых актов (перечней государственных услуг (работ), порядков расчета затрат, планов и отчетов о результатах, перечней имущества и др.), так и утвержденных приказов и распоряжений.

Реформа имела очень мощную информационную поддержку – на сайте Минфина России был организован раздел, содержащий все подготовленные проекты правовых актов и утвержденные документы, были проведены семинары с представителями федеральных органов исполнительной власти и регионов. Более того, многие из органов власти также организовали размещение материалов по вопросам реформирования учреждений в специально созданных разделах на своих Интернет-ресурсах.

В то же время небольшие сроки проведения реформы привели к тому, что некоторые из принятых правовых актов, носящих основополагающий для достижения целей реформы характер, оказались несвободными от недостатков, отследить и устранить которые в ходе открытого экспертного обсуждения, к сожалению, не удалось. Некоторые из таких проблем связаны с планированием деятельности учреждений, определением того, чем именно они должны заниматься и на что будут выделяться средства государственного задания; они будут рассмотрены ниже. При анализе правовых актов, оценке их воздействия внимание фокусируется на бюджетных учреждениях; вопросы правового регулирования автономных и казенных учреждений в данной статье не рассматриваются.

## Проблема отсутствия единого понятийного аппарата и ее последствия

Первой, и наверное, главной проблемой в осуществлении реформы стало отсутствие единого и прозрачного понятийного аппарата. Несмотря на почти пять лет проведения административной реформы, а также принятие Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», участники реформы так и не выработали единого понимания соотношения таких понятий, как «государственная услуга», «услуга» и «работа». Последствием этого стала различная трактовка сферы и масштаба реформы.

В постановлениях Правительства России, документах Минфина России и Минэкономразвития России основной используемой формулировкой при описании сферы применения документа стала «государственные услуги (работы)», в результате чего услуги, не являющиеся государственными, оказались не охваченными процессом реформирования. Между тем именно негосударственные услуги и работы составляют основу деятельности многих учреждений.

Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ определяет понятие «государственная услуга» как услугу, предоставляемую «федеральным органом исполнительной власти, органом государственного внебюджетного фонда, исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органом местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации». Как следует из данного Закона (ст. 2), это деятельность по реализации функций, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами полномочий органов, предоставляющих государственные услуги. Государственным учреждениям в данном определении места не нашлось, хотя, в соответствии с тем же Законом (ст. 1), они могут быть отнесены к «организациям, участвующим в предоставлении государственной услуги». Кроме того, Закон содержит важное условие: услуги, предоставляемые государственными и муниципальными учреждениями и другими организациями, в которых размещается государственное задание (заказ) или муниципальное задание (заказ), подлежат включению в реестр государственных или муниципальных услуг и предоставляются в электронной форме в соответствии с настоящим Федеральным законом в том случае, если указанные услуги включены в перечень, установленный Правительством Российской Федерации.

В то же время и в положениях об органах исполнительной власти, и в уставах подавляющего большинства учреждений понятия «государственная услуга», «услуга» и «работа» или не используются вовсе, или применяются только в отдельных случаях. Основными же понятиями, прочно закрепившимися в системе государственного управления, являются «полномочия» и «виды деятельности». Для учреждений актуально именно второе понятие – «виды деятельности», – происходящее из требований законодательства о некоммерческих организациях, ограничивающих право учреждений заниматься приносящей доход деятельностью.

Возникают множественные коллизии из-за непонимания, чем же считать тот или иной вид деятельности – услугой, работой, частью более общей государственной услуги или работы? Выяснение данного вопроса и представляет собой оптимизацию сферы деятельности учреждения, по итогам которой избыточные или дублирующие элементы должны быть исключены из устава, однако условий для оптимизации явно недостаточно. Будучи ограниченными «видами деятельности», с одной стороны, и нечеткой формулировкой «государственные услуги (работы)» – с другой, органы исполнительной власти сталкиваются с проблемой формирования перечня услуг и работ учреждения.

## Соотношение видов деятельности и услуг (работ)

Рассмотрим первую из проблем: как соотнести понятия «виды деятельности» и «услуги/работы»? Как уже говорилось, традиционная фор-

мулировка в уставах учреждений – «вид деятельности». При этом в постановлении Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2010 г. № 671 «О порядке формирования государственного задания в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания» (далее – Постановление Правительства России № 671) вводится форма ведомственного перечня «государственных услуг (работ)», включающая следующие графы:

- наименование государственной услуги (работы);
- категории потребителей государственной услуги (работы);
- единицы измерения показателя объема (содержания) государственной услуги (работы);
- показатели, характеризующие качество государственной услуги;
- наименования федеральных государственных учреждений (групп учреждений), оказывающих государственную услугу (выполняющих работу).

Возникает вопрос, каким образом трансформировать набор «видов деятельности» в государственные услуги (работы). Виды деятельности по своему характеру ориентированы на удовлетворение потребностей учредителя – например, учреждение может обеспечивать своего «создателя» информацией, выполнять экспертную и аналитическую работу, научные исследования. Например, значительная часть работы по рассмотрению патентных заявок передана Роспатентом ФГУ «Федеральный институт промышленной собственности Федеральной службы по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам», а у Правительства России в ведении находится ФГУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения», проводящий значительный объем научно-правовой экспертизы в интересах и по заказу своего учредителя.

Что же касается ведомственного перечня государственных услуг (работ), то он в существующем виде четко ориентирован именно на потребителей среди населения и негосударственных организаций. Изначально многие органы власти ориентировались на то, что потребителем услуги (работы) действительно могут быть они сами, учредители. Например, в проекте приказа «Об утверждении ведомственного перечня государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) федеральными государственными учреждениями, находящимися в ведении Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации» помимо таких категорий получателей, как, например, «физические лица», «граждане Российской Федерации», «отдельные категории граждан Российской Федерации», присутствовал и получатель «Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации». Это соответствовало проекту Методических рекомендаций Минфина России и Минэкономразвития России, в которых указывалось: «...в случае, если государственная услуга (работа) выполняется в интересах государства, общества в целом и выделить категорию получателей – физических или юридических лиц не представляется возможным, в данной графе ставится прочерк». К сожалению, в итоговой

версии, Приказе Минфина России и Минэкономразвития России от 29.10.2010 № 136н/526 «Об утверждении методических рекомендаций по формированию государственных заданий федеральным государственным учреждениям и контролю за их выполнением» использована иная формулировка: «В графе 3 “Категории потребителей государственной услуги (работы)” указываются потребители государственных услуг (работ) – физические и/или юридические лица и их характеристика (например, для физических лиц – возраст, состояние здоровья, образование, гражданство; для юридических лиц – виды деятельности, отношение к субъектам малого предпринимательства)».

В этих условиях огромный пласт деятельности учреждений – работы и услуги, оказываемые учредителям, т.е. государству, обществу в целом, – оказался вне сферы ведомственного перечня и, соответственно, вне сферы государственного задания и бюджетного финансирования. Это не только научные, консультационные, экспертные, информационные услуги, это еще и управление объектами государственной собственности. Например, Федеральное дорожное агентство (Росавтодор) помимо системы госпредприятий имеет также систему учреждений – управлений по эксплуатации федеральных автодорог и отдельных магистралей. Многие из министерств и агентств имеют ФГУ – дирекции по строительству того или иного объекта, есть и госучреждения по управлению целевыми программами (например, ФГУ «Дирекция программы БДД»). Учреждения Федерального агентства водных ресурсов обслуживают дамбы и защитные сооружения на реках и водохранилищах. Очевидно, что деятельность этих организаций в минимальной степени связана с обращениями граждан или юридических лиц, и, с другой стороны, они не вполне подходят под правовую форму казенных учреждений в понимании Федерального закона 83-ФЗ.

Исключение деятельности, не связанной с обращениями граждан, из ведомственных перечней государственных услуг (работ) надо считать серьезной ошибкой.

Ранее, в условиях сметного финансирования, все виды деятельности покрывались финансированием по смете. В новых условиях у бюджетного учреждения имеется возможность получить субсидии на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием ими в соответствии с государственным (муниципальным) заданием государственных (муниципальных) услуг (выполнением работ), субсидии на иные цели и бюджетные инвестиции. Таким образом, не входящая в ведомственный перечень и, соответственно, в государственное задание деятельность или не получает финансирования вовсе, или растворяется в составе субсидий на иные цели либо же затраты на ее проведение включаются в состав затрат на попавшие в перечень работы или услуги.

Отказ от финансирования деятельности, не связанной с обращениями граждан, может привести к серьезным и даже катастрофическим последствиям. Переход к финансированию такой деятельности на основе субсидии «на иные цели» означает не просто сохранение сметного

принципа, а шаг назад, ведь, в отличие от проработанного механизма бюджетных смет, обоснование объемов субсидий еще не достигло должной формализации. Если же затраты на не включенную в ведомственные перечни деятельность будут отнесены к расходам на услуги, работы, связанные с обращениями граждан, то это поставит под сомнение весь процесс оптимизации расходования бюджетных средств. Собственно расходы на предоставление гражданам или юридическим лицам государственных услуг, выполнение работ утонут под грузом общехозяйственных расходов, связанных с оказанием услуг и выполнением работ в интересах учредителя.

Услуги и работы, выполнение которых идет именно по заданию, обращению, распоряжению учредителя, могут и должны включаться в государственное задание, отслеживаться отдельно. В противном случае возможны весьма курьезные ситуации. Например, в проекте ведомственного перечня государственных услуг (работ) Федерального агентства по недропользованию (Роснедра) у Федерального государственного учреждения «Музей “Самоцветы” представлена ровно одна государственная услуга: «Проведение экскурсионного обслуживания и предоставление доступа населения к музейным предметам и музейным коллекциям, находящимся в музее». Ведомственного перечня работ на момент подготовки данного исследования Роснедрами опубликовано не было. Между тем в Уставе ФГУ «Музей “Самоцветы” – двадцать видов деятельности.

Если обратиться к другому примеру – проекту ведомственного перечня Федерального агентства лесного хозяйства (Рослесхоз), то в нем в отношении ведомственного музея – ФГУ «Музей леса» было предусмотрено целых четыре вида услуг (работ):

- 1) проведение лекций, бесед, экскурсий, выступлений в средствах массовой информации;
- 2) работа по формированию, учету и хранению фондов, в том числе: комплектование музейного и библиотечного фонда, размещение и хранение музейных предметов, ведение в установленном порядке учета и инвентаризации фондов;
- 3) экспозиционно-выставочная работа, в том числе: создание и обеспечение функционирования постоянной экспозиции, организация временных и передвижных выставок из фондов музея;
- 4) изыскательская работа, в том числе поиск архивных материалов и коллекций.

Сравнивая два проекта перечней, можно прийти к выводу, что для музея «Самоцветы» сохранение коллекции, реставрационные работы, проведение выставок, научные и проектно-изыскательские работы теперь за счет бюджетных средств не оплачиваются. Их не будет в госзадании, и если не увеличивать целевые субсидии, музей вынужден будет либо резко увеличивать заявляемую для госзадания стоимость государственной услуги, либо закрываться. Пока что выбран первый вариант: Приказ от 19.11.2010 № 1383 «Об утверждении первоначальных нормативов затрат на оказание федеральными государственными бюджетными учреждени-

ями, находящимися в ведении Федерального агентства по недропользованию, услуг физическим и (или) юридическим лицам» предусматривает стоимость экскурсионного обслуживания и предоставления доступа к музейным предметам в размере 1636,53 руб. на единицу услуги.

Хотя и с единицей измерения услуги в ведомственном перечне Роснедр ясности не было. Это могли быть одна единица хранения или один посетитель музея; норматив затрат представляется очевидно завышенным относительно непосредственных расходов на прием и проведение экскурсии. Это то самое «перекрестное субсидирование» одних видов деятельности за счет других, от которого так долго уходила российская экономика в жилищно-коммунальной сфере, транспорте, других отраслях. Если бы речь шла о распоряжении в учреждении средствами, полученными от граждан и организаций, о платной деятельности, то никаких вопросов бы не возникало: руководство музея направляет полученные доходы на поддержание и расширение своей деятельности, пополняет коллекции, рекламирует свои фонды и т.д. Но в данном случае получается весьма непрозрачное перенаправление бюджетных средств на иные цели, возможно, далекие от обеспечения доступа граждан в музейные фонды, что потребует доказательств перед контрольными органами обоснованности расходов даже при всей той свободе, которую предоставляет Федеральный закон № 83-ФЗ.

Включение не связанной с обращениями граждан деятельности в состав расходов на предоставление государственных услуг приведет к тому, что сравнение затрат между учреждениями, получение единых отраслевых нормативов затрат и переход к прозрачному, основанному на системе коэффициентов методу определения нормативов для каждого получателя средств окажутся невозможными. Простой пример: пусть объем деятельности учреждений по заданию учредителя является фиксированным для двух учреждений, например предоставление четырех аналитических отчетов за год. Но одно учреждение находится в крупном густонаселенном регионе, имеет большой спрос на предоставляемую государственную услугу, а другое – в небольшом по размерам субъекте Российской Федерации. В результате простой эффект масштаба приведет к тому, что на единицу услуги фиксированные издержки окажутся различными, соответствующим образом будут различаться и затраты на одного потребителя. Потребуется время, чтобы разобраться, почему одна и та же простая государственная услуга в одном регионе обходится государству на порядок дороже, чем в другом, может быть даже соседнем.

## Соотношение между государственными услугами, услугами и работами

Вторая проблема, связанная с неопределенностью понятийного аппарата, – это отсутствие единого понимания того, что такое государственная услуга, чем она отличается от просто услуги и чем последние, в свою очередь, отличаются от работ.

В отношении государственной услуги, как уже отмечалось, существует законодательно закрепленное ее определение как деятельности по реализации государственных функций, осуществляемой по запросу заявителя. Однако уже при проведении административной реформы было замечено, что многие государственные услуги сопровождаются услугами, требующими от граждан весомых относительно официальной стоимости услуги затрат. Они также называются государственными, однако таковыми быть никак не должны. Это, например, изготовление копий документов, проведение независимой экспертизы и т.д. Для упорядочения данной деятельности Федеральным законом № 210-ФЗ было введено понятие «услуги, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственных и муниципальных услуг», однако в этом Законе регулируется вопрос платности за предоставление таких услуг.

Государственные учреждения, как уже отмечалось выше, оказывают своим учредителям значительный объем услуг, не являющихся государственными в понимании Федерального закона № 210-ФЗ. Более того, они могут оказывать как бесплатные для заявителей услуги, когда стоимость их оказания финансируется государством, так и услуги на условно-платной основе, когда за счет средств бюджета оплачивается часть стоимости предоставления (подобно тому, как осуществляется субсидирование стоимости билета в театр или музей). Все эти услуги в зависимости от представлений принимающих решения должностных лиц или относятся к государственным, или нет. Отнесению услуг к государственным мешает, в частности, логически верная, но неформальная практика отделения «государственного» от «негосударственного». Она состоит в следующем: если услуга завершается юридически значимым действием, которое не может совершить никто, кроме государственных органов или организаций, и (как следствие) если на нее необходим административный регламент, то это услуга государственная, если же нет, то это простая услуга. В результате, если применить нормы Федерального закона № 210-ФЗ и описанный неформальный метод на практике, получится, что вся деятельность медицинских и образовательных учреждений должна оказаться вне пределов государственного задания – чего явно не ожидают авторы реформы госучреждений.

Отсутствие в ведомственном перечне государственных услуг (работ) деятельности учреждений, связанной с предоставлением услуг, не являющихся государственными, не позволяет формировать достаточно полное описание деятельности учреждений, в отличие от ранее применявшегося понятия «виды деятельности». Помимо описанного выше эффекта искажения стоимости государственных услуг это может привести к недопустимому сокращению сферы применения государственных заданий.

Например, представленная Минздравсоцразвития России услуга «Специализированная медицинская помощь, за исключением высокотехнологичной медицинской помощи, в амбулаторных условиях» совершенно очевидно не является государственной: это не реализация учреж-

дением здравоохранения функций и полномочий Минздравсоцразвития России или Росздрава, юридически значимых последствий такой услуги не имеется (в отличие от выдачи документа о временной нетрудоспособности, но это иная услуга), административный регламент сложно представить. Собственно, и в ведомственном перечне государственных услуг (работ) Минздравсоцразвития России нет раздела «государственные услуги». В нем представлены два раздела – «услуги» и «работы». С формальной точки зрения, это нарушение требований Постановления Правительства России от 2 сентября 2010 г. № 671 и связанных с ним методических рекомендаций. Однако, с точки зрения достижения практического эффекта и внедрения государственных заданий, включение в перечень всего объема услуг, а не только государственных – понятный и логичный шаг, что было признано и на одном из заседаний Правительственной комиссии по проведению административной реформы, где проект ведомственного перечня государственных услуг (работ) произвел положительное впечатление.

Отдельную проблему, пусть и меньшего значения, представляет отсутствие однозначного толкования, что является услугой, а что – работой. В гражданском законодательстве различие между понятиями «услуга» и «работа» прямо не определяется, вместо этого используются понятия договора подряда (для работ) и договора оказания услуг (для услуг). Пока только в Налоговом кодексе (ст. 38) дается четкое определение работам и услугам, из которого становится понятно, в чем их главное различие: работой для целей налогообложения признается деятельность, результаты которой имеют материальное выражение и могут быть реализованы для удовлетворения потребностей организации и (или) физических лиц, а услугой для целей налогообложения признается деятельность, результаты которой не имеют материального выражения, реализуются и потребляются в процессе осуществления этой деятельности.

В результате в ведомственных перечнях государственных услуг (работ) уже возникает путаница, что является услугой, а что – работой. Например, в уже упомянутом проекте перечня Минздравсоцразвития России различные виды экспертиз были отнесены к работам, хотя, как правило, проведение экспертизы относится к услугам, в том числе к государственным услугам. Одна и та же по содержанию деятельность может тем самым, в зависимости от ситуации, быть отнесена как к услуге, так и к работе, что усложняет категоризацию работ и услуг, формирование единых реестров. Между тем единство подходов к определению услуг и работ облегчает их формализацию и перевод в электронную форму. В интересах развития портала *gosuslugi.ru* единая методология формирования ведомственных перечней представляла бы очень правильное действие.

Следует обратить внимание и на то, что в вопросах платности пока речь идет исключительно об услугах (термины «платная услуга», «услуга, оказываемая на платной основе») и, по утверждению заместителя начальника отдела анализа и развития бюджетной системы Департамента бюджетной политики и методологии Минфина России А.Г. Ловидовой,

неопределенность понятия «платная услуга» и метода ее расчета является причиной того, что Правительством России готовятся сразу три перечня платных услуг:

- за которые взимается госпошлина;
- за которые взимается иная плата;
- по которым необходима разработка (корректировка) методики расчета оплаты.

## Качество услуг и «некачественные» работы

Искусственное разделение государственных услуг и работ в Постановлении Правительства России № 671 на самом деле оказывается более глубоким, чем просто терминологическая условность. Для услуг и работ предусмотрены и различные правила заполнения ведомственного перечня, и различные требования к формированию государственного задания.

В форме перечня государственных услуг (работ) в графе 4, дающей количественную характеристику деятельности, упоминаются и работы, и услуги: «Единицы измерения показателя объема (содержания) государственной услуги (работы)». В то же время графа 5, направленная на формализацию качественных требований к деятельности, говорит только об услугах: «Показатели, характеризующие качество государственной услуги». Тем самым в отношении работ определение государственным заданием требований к качеству не предусматривается.

Аналогичным образом отличаются и государственные задания для государственных услуг и работ. Содержание государственного задания на выполнение работы не предусматривает установления требований к качеству выполняемых работ. Если для государственных услуг используются таблицы объема и качества, так же как это предполагается в перечне государственных услуг (работ), то для работ вводятся новые термины: «содержание работы» и «планируемый результат работы». Из-за того что в отношении работ произошел отказ от формирования показателей качества, в государственном задании на выполнение работ представлен и особый порядок отслеживания результатов: вводится понятие планируемых результатов и проводится их сравнение с фактическими.

Различный подход к формированию государственного задания для государственных услуг и для работ представляется ошибочным. Конечно, не для всякой работы возможно сформировать измеримые показатели качества, однако этого не предусматривается и в отношении государственных услуг – соответствующие разделы снабжены примечаниями «заполняется по решению федерального органа исполнительной власти». Но для многих работ вполне возможно и необходимо определять критерии качества. Это даже легче, чем для услуг, так как работа характеризуется осязаемым результатом, признаки которого можно описать достаточно точно. Использование единой формы отражения в государственных заданиях результатов работ и услуг будет дополнительным стимулом к формализации содержания осуществляемой деятельности –

пока же «размерности» объемов работ в ведомственном перечне не связаны напрямую с описанием и планируемым результатом.

## Проблемы планирования и мониторинга деятельности учреждений

Логика реформы государственных учреждений предусматривала существенную коррекцию механизма планирования и учета результатов деятельности. В частности, начальником отдела методологии финансового обеспечения и оказания государственных услуг Департамента бюджетной политики и методологии Минфина России Н.И. Колчиной проводились параллели между старыми и новыми формами планов и отчетов. В планировании смета менялась на план финансово-хозяйственной деятельности, в отчетности бюджетные формы менялись на бухгалтерские, а отчет о выполнении государственного задания дополнялся отчетом о деятельности и использовании имущества.

Хотя в представленной логике есть и некоторое лукавство – государственные задания до 2010 г. имели весьма ограниченное распространение в деятельности учреждений, – она показывает основной принцип реформирования: сметное планирование заменяется на планирование финансовой и хозяйственной деятельности организации, бюджетная отчетность меняется на общераспространенную, бухгалтерскую, и дополняется отчетами по государственному заданию и использованию имущества. Для решения поставленных задач в 2010 г. и были приняты нормативные и методические акты, определяющие требования к каждому из данных документов. Помимо уже упоминавшегося Постановления Правительства России № 671 и Приказа Минфина России и Минэкономразвития России от 29.10.2010 № 136н / 526 это, в частности:

- Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 30.09.2010 № 114н «Об общих требованиях к порядку составления и утверждения отчета о результатах деятельности государственного (муниципального) учреждения и об использовании закрепленного за ним государственного (муниципального) имущества»;
- Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 28.07.2010 № 81н «О требованиях к плану финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения».

В совокупности указанные приказы должны были бы обеспечивать достаточные требования для замены сметы и бюджетной отчетности соответственно бухгалтерской и управленческой отчетностью. Однако, скорее всего, поставленная цель достигнута не будет из-за нижеперечисленных недостатков и слабых мест представленных приказов.

### *Узкое понимание хозяйственной деятельности при планировании*

План финансово-хозяйственной деятельности, в соответствии с Приказом Минфина России № 81н, в содержательной части должен содержать текстовые и табличные элементы.

В текстовой форме представляются:

- цели деятельности учреждения;
- виды деятельности учреждения;
- перечень услуг (работ), относящихся в соответствии с уставом (положением подразделения) к основным видам деятельности, предоставление которых для физических и юридических лиц осуществляется за плату;
- общая балансовая стоимость недвижимого государственного (муниципального) имущества;
- общая балансовая стоимость движимого государственного (муниципального) имущества, в том числе особо ценного движимого имущества;
- иная информация по решению органа, осуществляющего функции и полномочия учредителя.

В табличной форме представляются показатели финансового состояния (данные о нефинансовых и финансовых активах, обязательствах на последнюю отчетную дату, предшествующую дате составления Плана), показатели по поступлениям и выплатам учреждения в детализации, предписанной Минфином России.

Хозяйственная деятельность тем самым, находит в плане финансово-хозяйственной деятельности весьма условное отражение, необязательное с точки зрения Минфина России. План предполагает перечисление целей и видов деятельности, указание расходов на их осуществление и получаемых доходов, но, как ни странно, не говорит ни о количественных, ни о качественных характеристиках работ и услуг, осуществляемых в течение планового периода. План финансово-хозяйственной деятельности в такой форме оказывается не более чем планом финансовой деятельности, иным представлением ранее существовавшей сметы расходов. Конечно, замена сметы планом финансово-хозяйственной деятельности и предусматривалась авторами реформы, но для повышения эффективности деятельности целесообразны не только планирование и публичное декларирование поступлений и объемов расходования, но и объяснения того, какие объемы деятельности предполагается выполнить. План финансово-хозяйственной деятельности по своей сути должен, помимо прочего, обеспечивать открытость обоснований, представляемых при защите сметных проектировок, – но это возможно только в том случае, если хозяйственная деятельность найдет достаточное в нем отражение.

Можно даже утверждать, что предлагаемая форма плана финансово-хозяйственной деятельности – это шаг назад по сравнению с существующей сметной системой в части обоснования затрат. В Приказе Минфина России от 20.11.2007 № 112н «Об общих требованиях к порядку составления, утверждения и ведения бюджетных смет бюджетных учреждений» в п. 6 «Общих требований» указывалось: «Смета составляется учреждением на основании разработанных и установленных (согласованных) ГРБС (РБС) на соответствующий финансовый год расчетных показате-

лей, характеризующих деятельность учреждения и доведенных объемов лимитов бюджетных обязательств... К представленной на утверждение смете прилагаются обоснования (расчеты) плановых сметных показателей, использованных при формировании сметы». В случае с планом финансово-хозяйственной деятельности обязательное представление расчетов плановых показателей методическими рекомендациями не предусмотрено.

### *Несоответствие планируемого и отчетного*

Одним из основных принципов управления является единство планирования и контроля его результатов. Иначе говоря, всегда должно действовать правило «какой план – такой и отчет». Каждый из запланированных показателей, мероприятий, элементов должен иметь аналогичный показатель или элемент в отчетном документе, и наоборот, не должно быть ситуации, когда исполнитель отчитывается о факте, достижение которого ни в каком виде не предусматривалось. Если план содержит элемент, выполнение которого никак не контролируется, планирование, или, точнее, представление плана вышестоящим уровням управления, либо его опубликование теряют смысл.

Вопреки ожиданиям, в создаваемой системе планы и отчеты учреждений не соответствуют друг другу. Отличие начинается уже в названиях: планируется финансовая и хозяйственная деятельность, а отчитывается учреждение за результаты деятельности и использование имущества. Различна и внутренняя структура: в отличие от плана финансово-хозяйственной деятельности, отчет о результатах деятельности состоит не из частей (включая содержательную из текста и таблиц), а из трех разделов.

В отчете о результатах деятельности в разделе 2 «Результат деятельности учреждения» в случае бюджетных и автономных учреждений указываются:

- изменение балансовой (остаточной) стоимости нефинансовых активов;
- общая сумма выставленных требований в возмещение ущерба по недостачам и хищениям;
- изменения (увеличение, уменьшение) дебиторской и кредиторской задолженности учреждения;
- суммы доходов, полученных учреждением от оказания платных услуг (выполнения работ);
- цены (тарифы) на платные услуги (работы);
- общее количество потребителей, воспользовавшихся услугами (работами);
- количество жалоб потребителей и принятые по результатам их рассмотрения меры;
- суммы кассовых и плановых поступлений (с учетом возвратов);
- суммы кассовых и плановых выплат (с учетом восстановленных кассовых выплат).

Этот раздел в значительной степени соответствует тому, что было заложено в Плане, и точно так же отличается пониманием результатов деятельности преимущественно в их финансовом представлении, практически полностью игнорируя хозяйственную сторону существования учреждения. Но помимо раздела 2 в отчете о результатах деятельности должны быть представлены такие разделы, как «Общие сведения об учреждении» и «Сведения о результатах использования имущества учреждения». Уже в первом разделе можно найти, например, отчетность об изменении штатной численности и заработной платы, хотя в Плане финансово-хозяйственной деятельности кадровая политика учреждения никак не отражается. Точно так же не отражается, не прогнозируется использование имущества – в Плане финансово-хозяйственной деятельности предполагается только фиксация стоимости имущества на дату его составления, т.е. декларация об имущественном положении.

Таким образом, соответствия между планом финансово-хозяйственной деятельности, с одной стороны, и совокупностью бухгалтерской отчетности, отчета о результатах деятельности и об использовании имущества учреждения – с другой, не достигается, что не позволяет обеспечить эффективное планирование деятельности и управление ее результатами.

Более того, в существующем виде рекомендуемая форма отчета, не отражая в достаточной мере «отчетную» часть деятельности учреждений, оказывается дублирующей к бухгалтерской отчетности. Большинство элементов отчета о финансовой деятельности и отчета об использовании имущества имеют аналоги в обычных отчете о доходах и расходах (или отчете о прибылях и убытках) и балансе любой организации. Если в ходе реформы предполагается формирование в учреждениях бухгалтерской отчетности вместо бюджетной, повторное приведение информации в отчете о результатах деятельности явно излишне.

#### *Обособление государственных заданий*

Преобладание в плане финансово-хозяйственной деятельности и отчете о результатах деятельности финансовой составляющей обусловлено еще и тем, что государственные задания получают свою, обособленную систему планирования и отчетности.

Складывается ситуация, при которой в плане финансово-хозяйственной деятельности и отчете о результатах деятельности не находится места основной деятельности учреждения, коль скоро предполагается, что государственное задание будет являться основным источником средств к существованию учреждений. План финансово-хозяйственной деятельности не предусматривает никакой увязки с показателями государственного задания, хотя если указанный План проходит окончательное утверждение в начале планируемого года, государственные задания уже должны быть утверждены и учтены при планировании деятельности. В отчете о результатах деятельности также нет места собственно результатам – сведения об объемах и качестве услуг и работах предоставляются отдельно, в составе форм государственного задания.

Отсутствие показателей государственных заданий в плане финансово-хозяйственной деятельности и отчете о результатах деятельности учреждения и использовании имущества приводит к формированию двух, недостаточно связанных между собой форм отчетности – финансовой и управленческой. Хотя финансовые показатели рассчитываются уже в первых вариантах плана исходя из предполагаемых объемов государственного задания, и в плане финансово-хозяйственной деятельности, и в отчете о результатах приводятся сведения о целях и основных видах деятельности учреждения, государственные задания, основа деятельности учреждений оказываются излишне обособленными относительно других плановых и отчетных документов.

Разумеется, в отношении как Плана финансово-хозяйственной деятельности, так и отчета о результатах деятельности органы власти имеют некоторую свободу, могут самостоятельно расширять состав информации, включаемой в состав данных документов. Однако с позиции обеспечения методического единства, качества планирования и получения результатов необходимо было бы, оставляя государственные задания как документ, утверждаемый учредителем, государством, включить показатели объемов и качества деятельности учреждений в состав плановых и отчетных документов, не ограничивая понимание хозяйственной деятельности только тратой средств на содержание персонала и имущества.

## Совершенствование правового регулирования деятельности учреждений в 2011 г.

Обновленное в 2010 г. нормативное правовое регулирование формирования государственных заданий, планирования и мониторинга деятельности учреждений заложило основу для современного, результативного управления. Устранение недостатков и проблемных точек способствует тому, чтобы переход на современные принципы управления по результатам действительно состоялся, чтобы государственные задания и новые формы плановых и отчетных документов не стали простым переписыванием ранее действовавших смет. Сейчас пока еще есть возможность для внесения необходимых изменений еще до того, как переработанный механизм управления учреждениями вступит в действие в полную силу.

Разумеется, и без внесения изменений в Постановление Правительства России № 671 и методические рекомендации Минфина России и Минэкономразвития России органы власти и местного самоуправления могут обеспечить рост эффективности, принимая решения по содержанию ведомственных правовых актов в пределах, установленных правовыми актами и методическими рекомендациями. В то же время само изменение указанных пределов и требований, учет лучшей практики регулирования деятельности учреждений будут способствовать достижению целей реформы учреждений.

С учетом описанных выше недостатков действующего правового регулирования, в 2011 г. целесообразно внести изменения и дополнения в уже разработанные постановления и приказы в части следующих вопросов.

Необходимо или ввести разграничение между понятиями «государственная услуга», «услуга», «работа», или отказаться от разграничения этих понятий вовсе, включая единые подходы к формированию всех видов плановых и отчетных документов. Особенно это касается услуг, не являющихся государственными. В конечном счете, это обеспечит относительное единство подходов к формированию перечней услуг и работ.

Для того чтобы было обеспечено приведение уставов учреждений в соответствие требованиям обновленного законодательства, необходимо описать процесс трансформации видов деятельности учреждений в государственные услуги, услуги и работы, установить рекомендуемые пределы детализации деятельности, в том числе с опорой на отраслевые справочники и классификаторы видов работ и услуг. При этом услуги, не являющиеся государственными, должны в полной мере находить отражение в ведомственном перечне. То же самое касается и платных услуг, относящихся к основной деятельности учреждения, даже если формально из бюджета средств не выделяется. Необходимо обеспечить максимально возможное покрытие перечнями услуг (работ) основных видов деятельности учреждений так, чтобы по крайней мере в 2011–2012 гг. расчет финансового обеспечения учреждения по новым правилам давал тот же результат, что и при использовании сметного подхода.

План финансово-хозяйственной деятельности и отчет о результатах деятельности должны соответствовать друг другу, строиться по единой схеме, например той, что уже давно опробована при подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности органов власти, или аналогично структуре ежегодных корпоративных отчетов корпораций (основная часть с описанием хозяйственной деятельности и финансовые (бухгалтерские) документы и планы в приложениях). При этом и планы, и отчеты должны быть максимально связаны с материалами государственных заданий.

Форма государственного задания должна быть единой для услуг и работ – это упростит ее заполнение и обработку. В государственном задании должны использоваться сведения ведомственных перечней услуг и работ, в том числе показатели объема и качества. Требования к качеству необходимо, по возможности, предъявлять не только к государственным услугам, но и к работам, а также услугам, не являющимся государственными. Государственное задание и отчетность по нему должны давать возможность оценки и анализа эффективности выполнения услуг (работ) с точки зрения не просто выполнения заданного объема услуг и освоения средств субсидии, а качества выполнения и затрат не финансовых средств, а отдельных видов ресурсов (трудовых, материальных и пр.) на оказание единицы работы или услуги, на основе соответствующих показателей ресурсоемкости.

В конечном счете, учет представленных выше предложений не потребует ни коренной переработки концепции реформирования, ни значительных затрат ресурсов. Напротив, внесение изменений по итогам апробации принятых правовых актов в 2010–2011 гг. позволит достичь того результата реформы, который ожидался при ее подготовке – повышения эффективности работы бюджетного сектора.

## ЛИТЕРАТУРА

---

1. Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».
2. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2010 г. № 671 «О порядке формирования государственного задания в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания».
4. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 5 марта 2010 г. № 296-р.
5. Приказ Минфина России и Минэкономразвития России от 29.10.2010 № 136н / 526 «Об утверждении методических рекомендаций по формированию государственных заданий федеральным государственным учреждениям и контролю за их выполнением».
6. Приказ Федерального агентства по недропользованию от 19.11.2010 № 1383 «Об утверждении первоначальных нормативов затрат на оказание федеральными государственными бюджетными учреждениями, находящимися в ведении Федерального агентства по недропользованию, услуг физическим и (или) юридическим лицам».
7. Устав федерального государственного учреждения «Музей “Самоцветы” (утвержден Приказом Федерального агентства по недропользованию от 5 мая 2009 г. № 396).

8. Проект приказа «Об утверждении базового (отраслевого) перечня государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) федеральными государственными учреждениями в сфере здравоохранения, обращения лекарственных средств для медицинского применения, социального развития, труда и защиты прав потребителей» Минздравсоцразвития России. URL: [http://www.minzdravsoc.ru/docs/mzsr/med-ins/7/Otraslevoj\\_perecheny.doc](http://www.minzdravsoc.ru/docs/mzsr/med-ins/7/Otraslevoj_perecheny.doc).
9. Проект ведомственного перечня государственных услуг (работ) Федерального агентства по недропользованию (Роснедра). URL: <http://www.rosnedra.com/article/3690.html>.
10. Проект ведомственного перечня государственных услуг (работ) Федерального агентства лесного хозяйства (Рослесхоз). URL: <http://www.rosleshoz.gov.ru/docs/projects/41>.
11. Горшенина О.В. Реформа бюджетных учреждений: вопросы и проблемы // Бюджет № 5. – 2010. URL: <http://bujet.ru/article/77797.php>.
12. Гудак С.Н. Перевод бюджетных учреждений в автономные: преимущества и риски // ЭКО. Всероссийский экономический журнал. – № 10. – Октябрь. – 2008. – С. 114–131.
13. Китова Г.А. Государственные учреждения науки: контуры предстоящей реформы // Форсайт. – Т. 4. – № 3. – 2010. – С. 40–54.
14. Колчина И.Н. Слайды «План финансово-хозяйственной деятельности и бюджетная смета». – 2010. – URL: [http://www1.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2010/06/vystuplenie\\_I.N.Kolchinoy.ppt](http://www1.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2010/06/vystuplenie_I.N.Kolchinoy.ppt).
15. Корытцев М.А. Реформа бюджетных учреждений и перспективы формирования конкурентных структур в сфере профессионального образования. // Вопросы государственного регулирования экономики. – Т. 1. – № 1. – 2010. – С. 47–55.
16. Ловидова А.Г. Проблемные аспекты и новые задачи формирования и финансового обеспечения государственных (муниципальных) заданий // Финансовый справочник бюджетной организации. – № 8. – 2010.