

Правовое регулирование ответственности за невыполнение государственного или муниципального задания учреждения¹

Аннотация. В статье по результатам проведенного автором исследования выявляются основные требования к формированию государственных и муниципальных заданий государственных (муниципальных) учреждений, а также анализируются нормативные акты, их закрепляющие и оказывающие влияние на оценку органами бюджетного контроля соблюдения порядка формирования и исполнения государственного и муниципального задания. Анализируются особенности правового регулирования формирования задания и требований к нему, связанные с уровнем публично-правового образования — учредителя и отраслевыми особенностями деятельности самого учреждения. Указывается, что значения показателей выполнения задания и допустимые отклонения от их достижения не всегда совпадают в отношении сходных или аналогичных услуг в разных отраслях, что следует учитывать при определении, имело ли место нарушение. Автор исследует правовую основу привлечения к ответственности за нарушения, связанные с формированием и исполнением задания, в том числе его финансированием за счет средств бюджета. На основе анализа норм права и судебной практики выделяются некоторые особенности подходов контрольных органов и судов к оценке таких нарушений.

Ключевые слова: государственные и муниципальные учреждения, государственное и муниципальное задание, государственные и муниципальные работы (услуги), публично-правовое образование, ответственность, Бюджетный кодекс РФ, Кодекс об административных правонарушениях РФ, невыполнение государственного задания.



**Вита Александровна
ЯГОВКИНА,**

ведущий научный
сотрудник
Центра региональной
политики
Российской академии
народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте
Российской Федерации,
кандидат юридических
наук, доцент
vaya@irof.ru
119571, Россия, г. Москва,
просп. Вернадского, д. 82

DOI: 10.17803/2311-5998.2024.119.7.105-112

¹ Статья подготовлена в рамках реализации государственного задания РАНХиГС на 2024 год.

Статья подготовлена при информационной поддержке СПС «КонсультантПлюс».

© Яговкина В. А., 2024

Vita A. YAGOVKINA,

*Leading Researcher at the Center for Regional Policy
of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the
President of the Russian Federation,
Cand. Sci. (Law), Associate Professor
vaya@irof.ru*

82, prosp. Vernadsky, Moscow, Russia, 119571

Legal regulation of liability for failure to fulfill a state or municipal task of an institution

Abstract. *The article, based on the results of the research conducted by the author, identifies the basic requirements for the formation of state and municipal tasks of state (municipal) institutions, and also analyzes the regulations that consolidate them and influence the assessment by budget control authorities of compliance with the procedure for the formation and execution of state and municipal tasks. The features of the legal regulation of the formation of the task and the requirements for it are analyzed, related to the level of public legal education — the founder and the sectoral characteristics of the activities of the institution itself. It is stated that the values of performance indicators and acceptable deviations from their achievement are not always the same for similar or analogous services in different industries, which should be taken into account when determining whether a violation has occurred. The author examines the legal basis for holding people accountable for violations related to the formation and execution of an assignment, including its financing from the budget. Based on an analysis of legal norms and judicial practice, some features of the approaches of control bodies and courts to assessing such violations are highlighted.*

Keywords: *state and municipal institutions, state and municipal tasks, state and municipal works (services), public legal education, responsibility, Budget Code of the Russian Federation, Code of Administrative Offenses of the Russian Federation, failure to fulfill a state task.*

Государственное или муниципальное задание является ключевым финансовым документом, в соответствии с которым происходит выделение бюджетных ассигнований в виде субсидии на финансовое обеспечение выполнения этого задания государственным и муниципальным бюджетным и автономным учреждениям.

Правовое регулирование государственных и муниципальных заданий осуществляется в первую очередь нормами Бюджетного кодекса РФ². Так, статья 6 Кодекса закрепляет определение государственного и муниципального задания, а также государственных и муниципальных работ и услуг, ст. 69 содержит перечень видов бюджетных ассигнований, в том числе на оказание государственных

² СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

(муниципальных) услуг (выполнение работ), ст. 69.2 включает основные требования к государственному (муниципальному) заданию, а ст. 78.1 БК РФ описывает субсидию на выполнение задания. Показатели задания используются при составлении проектов бюджетов, но, как отмечает А. В. Голубев, само государственное задание как юридический акт не содержит предписаний, характеризующих бюджетные ассигнования³.

Кроме того, для формирования и финансирования исполнения государственного или муниципального задания имеют значение нормативные правовые акты органа исполнительной власти (местного самоуправления) того публично-правового образования, которое является учредителем соответствующего юридического лица. Например, на федеральном уровне таковым является постановление Правительства РФ от 26.06.2015 № 640⁴. К аналогичным подзаконным актам на субфедеральном и муниципальном уровнях в ст. 69.2 БК РФ предъявляются требования к содержанию в них определенных ключевых положений, например, о правилах и сроках формирования, изменения, утверждения задания, определения объема финансового обеспечения его выполнения, отчета о выполнении задания и контроля за его выполнением и т.д.

На практике при оценке соблюдения правил формирования и выполнения задания также следует учитывать отраслевые особенности (т.е. в зависимости от того, в какой сфере действует учреждение, задание формируется с учетом различных факторов). Например, при расчете нормативных затрат на оказание услуги, что влияет на финансирование задания учреждения, осуществляющего деятельность в определенной сфере, устанавливаются отраслевые требования к указанным нормативам. В качестве примера можно привести приказ Минобрнауки России от 25.10.2023 № 1014⁵.

Также актом отраслевого органа закрепляются допустимые или возможные отклонения от значений показателей качества и (или) объема государственной услуги (работы), при непревышении которых задание будет считаться выполненным, что должно будет учитываться при привлечении к ответственности за его невыполнение. Такие показатели либо утверждаются в процентах, либо указывается общее допустимое отклонение. Например, в соответствии с приказом Минздрава России от 11.07.2023 № 355⁶ при обучении по специальности допускается

³ Голубев А. В. Механизм регулирования правосубъектности распорядителя бюджетных средств // Финансовое право. 2019. № 8. С. 16—20

⁴ О порядке формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания // СЗ РФ. 2015. № 28. Ст. 4226.

⁵ Об утверждении методики формирования государственного задания при оказании услуг в рамках реализации образовательных программ среднего профессионального образования и высшего образования на очередной финансовый год и плановый период // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 28.03.2024.

⁶ Об утверждении Порядка определения и применения значений допустимых (возможных) отклонений от значений показателей качества и (или) объема государственной услуги (работы), установленных в государственном задании на оказание государственных услуг (выполнение работ) федеральным государственным бюджетным и автономным учреждениям, в отношении которых Министерство здравоохранения Российской Федерации



отклонение от показателей в пределах 10 %, а при оказании услуги «санаторно-курортное лечение» допустимое отклонение составляет всего 5 %.

Значения показателей не всегда совпадают в отношении сходных или аналогичных услуг в разных отраслях, что следует учитывать при определении, имело ли место событие нарушения. Например, в соответствии с приказом Росархива от 02.07.2021 № 64⁷ при обучении по специальности допустимое отклонение показателей — не 10 % (в отличие от сферы здравоохранения), а всего 5 %.

По справедливому замечанию И. Б. Лагутина, установление четких результатов (показателей), которые необходимо выполнить в итоге предоставления субсидий, является важным условием предоставления субсидий некоммерческим организациям, к которым относятся и государственные (муниципальные) учреждения, а публично-правовое образование должно контролировать реализацию установленного стандарта или порядка, сроки и объем выполнения заявленных показателей⁸.

При этом показатели, которые должны быть установлены для конкретной услуги или работы, можно разделить на общие и дополнительные. В свою очередь, именно достижение указанных выше показателей и требований должно быть проконтролировано учредителем при оценке качества и объема оказываемой услуги (работы). К общим можно отнести показатели, характеризующие качество и (или) объем (содержание) оказываемых услуг (выполняемых работ), порядок контроля за исполнением задания и требования к отчетности о его исполнении. Следует отметить, что требования к качеству и требования к объему обязательны для услуг, для работ же требования к объему в силу их специфики могут устанавливаться, но не являются обязательными.

Дополнительные показатели касаются тех услуг, которые оказываются в первую очередь физическим лицам (хотя их получателями могут быть и юридические лица). С помощью этих показателей получатель услуги приобретает дополнительную защиту во взаимоотношениях с публично-правовым образованием, которое предоставляет ему соответствующую услугу через деятельность учреждения. К этим показателям относятся, например, точное определение категорий лиц, являющихся потребителями услуги, порядок ее оказания, предельная цена услуги, если она платная или частично платная.

Кроме того, если услуга предназначена для физических лиц, на формирование задания оказывают влияние общероссийские базовые (отраслевые) перечни (классификаторы) государственных и муниципальных услуг. В связи с этим

осуществляет функции и полномочия учредителя // СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

⁷ Об утверждении порядка определения и применения значений допустимых (возможных) отклонений от значений показателей качества и (или) объема государственной услуги (работы), установленных в государственном задании на оказание государственных услуг (выполнение работ) федеральными бюджетными учреждениями, подведомственными Федеральному архивному агентству // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 09.11.2021.

⁸ Лагутин И. Б. Контроль над финансово-хозяйственной деятельностью некоммерческих организаций в Российской Федерации: правовое регулирование и практика организации // Финансовое право. 2023. № 6. С. 2—5.

следует учитывать положения актов как Правительства РФ⁹, так и федеральных органов власти, осуществляющих руководство соответствующей отраслью. Наличие таких перечней также можно охарактеризовать как отраслевую особенность формирования и исполнения заданий учреждений.

Для учреждений субфедерального и муниципального уровней можно выделить еще одну особенность. Так, если услуга оказывается в соответствии с нормативным правовым актом субъекта Федерации или муниципального образования, в том числе при осуществлении переданных им федеральных полномочий или полномочий по предметам совместного ведения, то они вправе формировать задание в соответствии с региональным перечнем (классификатором) государственных (муниципальных) услуг, не включенных в общероссийские базовые (отраслевые) перечни. Порядок ведения и утверждения такого регионального перечня (классификатора) утверждается актом высшего органа исполнительной власти субъекта РФ, а сам перечень должен быть доступен и открыт, что осуществляется с помощью двух инструментов: его размещения на сайте об учреждениях и едином портале бюджетной системы¹⁰.

На основе анализа показателей объема и качества различных услуг и работ можно сформулировать следующие общие требования к таким показателям: они должны быть однородными, сопоставимыми, достаточно детализированными (но не до степени затруднения оказания таких услуг и составления отчетности), учитывающими реальную стоимость услуг (работ), а также коррелировать с показателями государственных и муниципальных программ в случае, если они оказываются в рамках соответствующей программы. Кроме того, подход к расчету нормативных затрат и объема финансирования должен учитывать территориальные и отраслевые особенности деятельности учреждений, но иметь единую методологию в пределах соответствующей отрасли.

Таким образом, выявлены основные требования к государственным и муниципальным заданиям, а также нормативные акты, их закрепляющие, которые влияют на оценку контролирующим органом соблюдения порядка формирования и исполнения государственного и муниципального задания. При этом государственный (муниципальный) финансовый контроль в отношении некоммерческих организаций — получателей субсидий в литературе иногда называется не столько

⁹ См. подробнее: постановление Правительства РФ от 30.08.2017 № 1043 «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» // СЗ РФ. 2017. № 36. Ст. 5459.

¹⁰ См. подробнее: приказ Минфина России от 05.12.2017 № 217н «О Порядке опубликования на официальном сайте для размещения информации о государственных и муниципальных учреждениях и на едином портале бюджетной системы Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет региональных перечней (классификаторов) государственных (муниципальных) услуг и работ» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 11.04.2018.



финансовым, сколько в большей степени административным или управленческим, в ходе которого проверяются как непосредственно органы власти, которые предоставили субсидию из бюджета, так и сами некоммерческие организации, которые такие субсидии получили¹¹.

Бюджетный кодекс РФ не предусматривает в качестве отдельного самостоятельного состава бюджетного нарушения какие-либо деяния, связанные напрямую с выполнением государственного или муниципального задания. Ответственность за бюджетное нарушение установлена гл. 30 Кодекса, а к субъектам бюджетных нарушений относят ограниченный круг лиц (ст. 306.1 БК РФ), к которым по общему правилу не относятся государственные и муниципальные бюджетные и автономные учреждения в случае, когда они выступают исполнителями государственного (муниципального) задания.

Если распространять на средства субсидий, выделяемых учреждениям в целях финансового обеспечения выполнения задания, положения об ответственности за нецелевое использование бюджетных средств, то следует учесть, что п. 1 ст. 306.4 БК РФ не содержит указания на конкретную меру принуждения, применяемую за нецелевое использование бюджетных средств (кроме межбюджетных трансфертов), к которым могут относиться и средства субсидии, а ст. 285.1 «Нецелевое расходование бюджетных средств» УК РФ¹² содержит указание лишь на должностное лицо получателя бюджетных средств в качестве субъекта преступления, тогда как бюджетные и автономные учреждения к получателям бюджетных средств в соответствии со ст. 6 БК РФ не относятся.

В связи с этим представляются не вполне обоснованными встречающиеся в научной литературе предположения, что можно применять бюджетные меры принуждения за нецелевое использование бюджетных средств к учреждению в случае недостижения показателей государственного задания, даже если такое недостижение обусловлено меняющимися экономическими условиями¹³.

Отдельные составы, связанные с государственным (муниципальным) заданием, предусмотрены лишь в Кодексе РФ об административных правонарушениях¹⁴, в котором, помимо ст. 15.14 (нецелевое использование бюджетных средств), которая также может распространяться на деятельность учреждений, имеются следующие статьи:

- 15.15.5 — нарушение условий предоставления субсидии юридическим лицам;
- 15.15.5-1 — невыполнение государственного или муниципального задания;
- 15.15.15 — нарушение порядка формирования государственного (муниципального) задания.

В последнем случае наблюдается некоторое расхождение между наименованием статьи (более узким) и ее содержанием (более широким). Нарушением будет считаться не только нарушение порядка формирования задания, но и порядка финансового обеспечения его выполнения. Вероятно, следует изменить название данной статьи КоАП РФ для соответствия ее содержанию.

¹¹ Лагутин И. Б. Указ. соч.

¹² СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

¹³ Хаитов Г. А. Правовое регулирование расходов бюджета на социальное обеспечение : дис. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 2023. С. 151—152.

¹⁴ СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 1.

Однако следует учесть, что за составление задания и обеспечение его финансирования отвечает не столько учреждение, сколько его учредитель — публично-правовое образование в лице уполномоченных органов. Само учреждение будет отвечать за невыполнение задания (ст. 15.15.5 КоАП РФ) или за нарушение условий предоставления субсидии ее получателем (ст. 15.15.5-1 КоАП РФ). При этом главный распорядитель бюджетных средств также может привлекаться к ответственности в рамках последней нормы за нарушение условий предоставления такой субсидии. Это подчеркивает, что за полноценную реализацию услуги (работы) в рамках задания отвечают обе стороны — публично-правовое образование в лице своего органа, финансирующего выполнение задания, и само учреждение, получающее бюджетные ассигнования.

На практике органы, осуществляющие государственный финансовый контроль, толкуют указанные выше нормы КоАП РФ более детализировано. Например, Федеральное казначейство со ссылкой на ответственность, предусмотренную ст. 15.15.15 КоАП РФ, оценивают в качестве нарушения порядка формирования задания его несоответствие основным видам деятельности учреждения по оказанию государственных (муниципальных) услуг (выполнению работ); несоответствие задания прогнозируемой потребности в соответствующей услуге или работе; включение в задание услуг (работ), не относящихся к видам деятельности, указанным в учредительных документах учреждения; нарушение графика перечисления, порядка авансового перечисления субсидии и иные нарушения — всего более десятка¹⁵.

Также Казначейство выделяет отдельные нарушения, за которые бюджетно-правовая или административная ответственность вообще не предусмотрена (например, отсутствие контроля за использованием субсидий). Однако следует учесть, что данный классификатор описывает не только нарушения, но и риски в финансово-бюджетной сфере, при этом не разделяя их и не описывая отличия одного от другого. Таким образом, речь может идти не о нарушении, но и риске, который контролирующий орган должен выявить и учесть при проведении бюджетного контроля. В случае, приведенном в качестве примера, нельзя не согласиться, что отсутствие контроля за использованием субсидий очевидно является значительным бюджетным риском.

В аналогичном классификаторе Счетной палаты РФ¹⁶ применяется противоположный подход — объединение составов. Например, ссылок на цитируемую ст. 15.15.15 КоАП РФ в этом документе всего 2. Одна из них фактически объединяет составы, предусмотренные ст. 15.15.5-1 и 15.15.15 КоАП РФ, вторая описывает те же нарушения, но связанные с выполнением социального заказа.

В результате на практике под нарушением норм, связанных с формированием и выполнением государственного (муниципального) задания контролирующими органами и судами понимается большой спектр деяний. Например, в качестве нарушения рассматривались ситуации, когда был произведен расчет суммы

¹⁵ См.: Классификатор нарушений (рисков), выявляемых Федеральным казначейством в ходе осуществления контроля в финансово-бюджетной сфере (утв. Казначейством России 19.12.2017) // СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

¹⁶ СГА 101. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Общие правила проведения контрольного мероприятия (утв. постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 07.09.2017 № 9ПК // СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.



финансового обеспечения задания на работы в отсутствие утвержденных расчетов нормативных затрат¹⁷, превышался полученный из бюджета объем финансового обеспечения выполнения задания и производилась выплата субсидии за работу, оказанную на платной основе¹⁸, нарушались сроки представления отчета об исполнении задания¹⁹, занижалась сумма субсидии (неучет в объеме субсидии затрат на налоги и содержание некоторых видов имущества)²⁰, несвоевременно размещалась информация об изменении задания в сети Интернет²¹ и т.п.

Таким образом, ответственность за нарушения в ходе формирования, финансирования и исполнения государственного или муниципального задания государственных или муниципальных учреждений устанавливается только федеральными законами.

Особое внимание при контроле за формированием, финансированием или исполнением задания и при определении события нарушения следует уделять достижению установленных показателей, которые могут различаться в зависимости от уровня публично-правового образования и отрасли экономики.

Органы, осуществляющие бюджетный контроль, на практике классифицируют в качестве нарушений достаточно большой спектр деяний. Анализ норм законодательства показал, что непосредственно к учреждению нельзя применять бюджетные меры принуждения как к лицу, исполняющему государственное (муниципальное) задание. Однако его можно привлекать к административной ответственности, как и орган, исполняющий полномочия учредителя данного юридического лица, что подчеркивает ответственность обоих субъектов за своевременную и полную реализацию задания.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Голубев А. В. Механизм регулирования правосубъектности распорядителя бюджетных средств // Финансовое право. — 2019. — № 8. — С. 16—20.
2. Лагутин И. Б. Контроль над финансово-хозяйственной деятельностью некоммерческих организаций в Российской Федерации: правовое регулирование и практика организации // Финансовое право. — 2023. — № 6. — С. 2—5.
3. Хаитов Г. А. Правовое регулирование расходов бюджета на социальное обеспечение : дис. ... канд. юрид. наук. — Иркутск, 2023. — 219 с.

¹⁷ Постановление Верховного Суда РФ от 26.11.2021 № 88-АД21-4-К8 // СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

¹⁸ Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 02.07.2019 № Ф08-4911/2019 по делу № А32-29657/2018 // СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

¹⁹ Решение Верховного суда Республики Бурятия от 20.12.2019 по делу № 21-318/2019 // СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

²⁰ Постановление Новосибирского областного суда от 23.05.2019 по делу № 4а-356/2019 // СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

²¹ Решение Вологодского областного суда от 20.08.2018 № 7-647/2018 // СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.