

зов и закупок имеют целью повышение эффективности использования бюджетных средств и средств внебюджетных фондов в процессе финансирования государственного заказа и представляют собой взаимосвязанную систему, включающую в себя финансовое планирование; текущее финансирование закупок, мониторинг исполнения, оценку эффективности расходов на закупки; финансовый контроль целевого расходования средств.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Материалы семинара по применению федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ и

оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». – М. : Минэкономразвития, 2005.

2. О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд : Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ (с изм. и доп.) // Официальный сайт компании «Консультант плюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/popular/tkrf/>

3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ с изм. и доп. // Официальный сайт компании «Консультант плюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/popular/tkrf/>

Дьякова Евгения Борисовна,

к. э. н., доц. кафедры теории финансов,
кредита и налогообложения

Волгоградского государственного университета,
e-mail: dyakova@volsu.ru

ФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ) ЗАДАНИЙ В УСЛОВИЯХ БЮДЖЕТНОЙ РЕФОРМЫ

Formation of the state (municipal) tasks in the conditions of budgetary reform

В статье рассмотрены подходы к формированию системы государственных (муниципальных) услуг, являющиеся основой для качественного формирования и исполнения бюджетов на основе государственных (муниципальных) заданий. Автором обосновано, что развитие механизмов реализации государственных (муниципальных) заданий бюджетными учреждениями должно идти по пути расширения полномочий бюджетных учреждений в сфере расходования средств при одновременном сохранении бюджетного финансирования.

In the article approaches to formation of system of the state (municipal) services, being a basis for qualitative formation and performance of budgets on the basis of the state (municipal) tasks are considered. By the author it is reasonable that development of mechanisms of realisation of the state (municipal) tasks by budgetary establishments should go by the way of expansion of authorities of budgetary establishments in sphere of an expenditure of means at simultaneous preservation of budgetary financing.

Ключевые слова: бюджетная реформа, государственное (муниципальное) задание, государственная (муниципальная) услуга, стандарт качества услуг, бюджетные ассигнования, бюджетные учреждения, бюджетная реформа.

Keywords: budgetary reform, the state (municipal) task, the state (municipal) service, the quality standard of services, government expenditures, budgetary establishments, budgetary reform.

На современном этапе реформирования бюджетной системы Российской Федерации и перехода нашей страны на инновационный путь развития особое значение приобретает не только обеспечение расходов бюджета в полном объеме, но и качественные показатели выполнения

бюджетных обязательств. Сегодня исполнение бюджета на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации включает в себя широкий спектр составляющих, которые обеспечивают эффективную реализацию поставленных в послании Президента Российской Федерации приоритетов и прогнозов социально-экономического развития России и ее регионов. Основными нововведениями современного этапа бюджетной реформы в отношении исполнения бюджетов по расходам являются:

1. Создание законодательной базы для согласования бюджетных ассигнований с объемом и качеством государственных (муниципальных) услуг.

2. Введение новых форм финансирования государственных (муниципальных) услуг.

3. Уточнение порядка планирования и отражения в бюджете бюджетных ассигнований на реализацию долгосрочных целевых программ и бюджетных инвестиций в объекты государственной (муниципальной) собственности.

По нашему мнению, одним из наиболее важных аспектов бюджетной реформы 2007 года стало появление одной общей характеристики всех бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг: при предоставлении учреждению права на принятие бюджетных обязательств предполагается предоставление им услуги, описанной по возможности количественными характеристиками, отражающими ее качество. В настоящее время такой описательный инструмент отсутствует. В Бюджетном кодексе Российской Федерации приводится лишь понятие государственного (муниципального) задания (ст. 6)¹ и требования к его формированию (ст. 69.2), которые применяются с 1 января 2009 года. В Порядке формирования и финансового обеспечения выполнения государственного задания федеральными органами исполнительной влас-

¹ Документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ)

ти и федеральными государственными учреждениями² утверждена лишь форма государственного задания, но не содержатся показатели качества оказываемой государственной услуги.

На наш взгляд, реализации системы исполнения бюджета на основе формирования государственных (муниципальных) заданий должно предшествовать проведение целого комплекса мероприятий. Прежде всего, каждый распорядитель бюджетных средств, каждое бюджетное учреждение должно определить, для чего предоставлены те или иные права на принятие бюджетных обязательств и, соответственно, принесли ли они желаемый результат. Именно это должно обеспечить связку трех позиций (рис. 1).

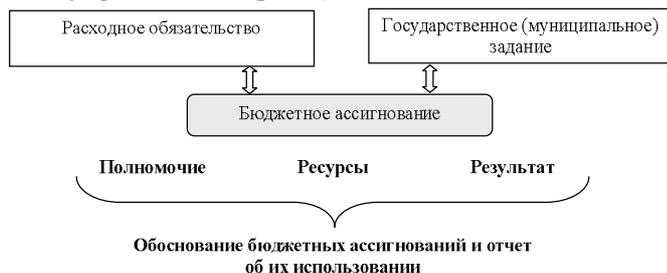


Рис. 1. Взаимосвязь бюджетных инструментов в условиях формирования государственных (муниципальных) заданий

Каждое бюджетное ассигнование, с одной стороны, выражает расходные обязательства, полномочия, нормативно-правовую базу деятельности органов власти (местного самоуправления). С другой стороны, для каждого бюджетного ассигнования сформулировано государственное (муниципальное) задание. С точки зрения взаимосвязи составляющих бюджетного процесса это и есть бюджетирование, ориентированное на результат.

Отправной точкой в построении данной системы является реестр расходных обязательств, формирование которого начато публично-правовыми образованиями в 2006 году³. Реестр расходных обязательств должен отражать все обязательства соответствующего административно-правового образования, обусловленные нормативно-правовыми актами, договором или соглашением, и служить основой для бюджетного планирования. Кроме того, при условии надлежащего составления реестр расходных обязательств должен содержать информацию о расходных потребностях на исполнение действующих расходных обязательств, которые могут использоваться для определения объема бюджета принимаемых бюджетных обязательств.

Формированию государственных (муниципальных) заданий должно предшествовать также определение полного перечня услуг, оказываемых соответствующим публично-правовым образованием. Важно, чтобы для

каждой услуги были определены показатели количественной оценки потребности в ней, а также стандарты качества оказываемых услуг.

Для установления моностандарта качество в сфере оказания государственных услуг и критериев их оценки именно федеральные стандарты должны трансформироваться на субфедеральном уровне, исходя из расходных обязательств конкретного публично-правового образования. В отдельных регионах в части реформирования бюджетного процесса уже проводится работа в данном направлении⁴, однако на федеральном уровне такая систематизация до сих пор отсутствует.

По нашему мнению, стандарты качества для всех видов государственных (муниципальных) услуг должны включать в себя следующие параметры:

- цель оказания услуги;
- характеристика потенциальных потребителей услуги;
- основные показатели оценки качества оказания услуги;
- характеристика правовых основ оказания услуги;
- краткое описание технологии оказания услуги;
- требования к материально-техническому обеспечению для предоставления услуги;
- требования к законности и безопасности оказания услуги;
- требования, обеспечивающие доступность услуги для потребителей;
- требования к кадровому обеспечению предоставления услуги;
- требования к уровню информационного обеспечения потребителей услуги;
- требования к организации учета мнения потребителей о качестве услуги;
- иные требования, необходимые для обеспечения предоставления услуги на высоком качественном уровне.

Кроме того, установленные стандарты качества должны также учитывать следующие параметры: режим работы организаций, предоставляющих государственную (муниципальную) услугу, удаленность расположения места предоставления услуги от потенциальных потребителей; очередности предоставления государственной услуги в случае превышения спроса над возможностями ее предоставления.

Одновременно для бюджетных учреждений должны быть установлены показатели результативности деятельности. Результативность – это количественный показатель, отражающий результаты деятельности учреждения за определенный период. В настоящее время полномочия по разработке показателей результативности закреплены на федеральном уровне за главными распорядителями бюджетных средств. На субфедеральном уровне порядок установления количественных показателей результатов деятельности, отражаемых в отчетности об исполнении бюджета, регулируется соответствующим финансовым органом. Поэтому показатели результативности деятельности бюджетных учреждений, находящихся в ведении различных административно-правовых образований, но оказывающих аналогичные услуги, могут значительным образом различаться. На уровне Российской Федерации должны быть установлены единые для

² О порядке формирования и финансового обеспечения выполнения государственного задания федеральными органами исполнительной власти и федеральными государственными учреждениями: Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2008 года № 1065 // Информационно-правовое обеспечение ГАРАНТ

³ О порядке ведения реестра расходных обязательств Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 16 июля 2005 года № 440 // Информационно-правовое обеспечение ГАРАНТ; О порядке ведения реестра расходных обязательств Волгоградской области: Постановление главы администрации Волгоградской области от 30 января 2006 года № 83 // Информационно-правовое обеспечение ГАРАНТ.

⁴ Например: О стандартах качества оказания государственных услуг Волгоградской области: Закон Волгоградской области от 6 марта 2009 года № 1863-ДО // Информационно-правовое обеспечение ГАРАНТ.

всех уровней бюджетов бюджетной системы показатели деятельности бюджетных учреждений и их количественные характеристики (единицы измерения).

Оценивать деятельность образовательных учреждений, учреждений здравоохранения, научно-исследовательских институтов и подобных учреждений, а также отдельные аспекты работы учреждений и организаций силовых ведомств необходимо с точки зрения соблюдения установленных стандартов качества предоставления бюджетных услуг и достижения установленных значенных показателей оценки деятельности.

Степень выполнения обоих показателей позволяет дать оценку достижения требуемых результатов деятельности, которая может проводиться главными распорядителями бюджетных средств в отношении подведомственных им бюджетных учреждений или финансовым органом и должна включать в себя оценку соответствия качества предоставленной бюджетной услуги стандартам качества и сопоставление плановых и фактических значений показателей оценки деятельности бюджетного учреждения, выраженных в процентах.

В качестве стимулирующей меры по достижению бюджетными учреждениями требуемых результатов предоставления государственных (муниципальных) услуг может выступать реализация главными распорядителями средств закрепленного Бюджетным кодексом Российской Федерации права доведения лимитов бюджетных обязательств до получателя бюджетных средств в укрупненном виде – без детализации по кодам расходов операций сектора государственного управления. В этом случае бюджетное учреждение самостоятельно принимает решение о том, по каким кодам экономической классификации расходов бюджета детализировать полученные лимиты бюджетных обязательств, принимать денежные обязательства и осуществлять кассовые расходы. Кроме того, бюджетному учреждению в данных условиях может быть предоставлено право самостоятельного внесения изменений в бюджетную смету по кодам расходов операций сектора государственного управления.

Помимо этого, следует отметить преимущества, получаемые участниками бюджетного процесса в результате внедрения системы учета бюджетных расходов в разрезе услуг (таблица 1). Эти преимущества можно условно разделить на краткосрочные (в пределах одного-двух лет) и долгосрочные (два и более года).

Таблица 1

Преимущества внедрения системы государственных (муниципальных) услуг для участников бюджетного процесса⁵

Участник бюджетного процесса	Краткосрочные преимущества	Долгосрочные преимущества
Финансовый орган субъекта Российской Федерации	Определение обоснованной нормативной стоимости бюджетных услуг и контроль объективных потребностей по отраслям в бюджетных ассигнованиях на текущие расходы	Выявление неэффективных расходов и их направление на другие приоритетные статьи, возможность проведения мониторинга расходов с учетом их обоснованности

⁵ Составлено автором по Лукьянова А. В. Современные тенденции и подходы к оценке стоимости государственных (муниципальных) услуг при формировании государственных (муниципальных) заданий // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. – 2010. – № 1 (11). – С. 19.

Главные распорядители бюджетных средств	Формирование полного и объективного реестра услуг, финансируемых из бюджета, обоснование ассигнований на основе нормативов	Анализ расходов получателей бюджетных средств в разрезе услуг, повышение качества их финансового менеджмента за счет перехода на нормативное финансирование
Получатели бюджетных средств	Обоснование запросов в увеличении финансирования на основе обоснованного расчета нормативов и потребности, рассчитанной исходя из количества потребителей	Повышение самостоятельности и возможность выбора направления расходования средств для повышения результативности деятельности

Перечисленные выше преимущества и подходы к формированию системы государственных (муниципальных) услуг должны послужить основой для качественного формирования и исполнения бюджетов на основе государственных (муниципальных) заданий. Развитие механизмов реализации государственных (муниципальных) заданий бюджетными учреждениями должно идти по пути расширения полномочий бюджетных учреждений в сфере расходования данных средств, например, в рамках отдельной сметы, утверждаемой учреждением самостоятельно, при одновременном сохранении бюджетного финансирования.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Лукьянова А. В. Современные тенденции и подходы к оценке стоимости государственных (муниципальных) услуг при формировании государственных (муниципальных) заданий / А. В. Лукьянова // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. – 2010. – № 1 (11). – С. 8-20.
2. О порядке формирования и финансового обеспечения выполнения государственного задания федеральными органами исполнительной власти и федеральными государственными учреждениями: Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2008 года № 1065 // Информационно-правовое обеспечение ГАРАНТ.
3. О порядке ведения реестра расходных обязательств Российской Федерации : Постановление Правительства Российской Федерации от 16 июля 2005 года № 440 // Информационно-правовое обеспечение ГАРАНТ.
4. О порядке формирования и финансового обеспечения выполнения государственного задания федеральными органами исполнительной власти и федеральными государственными учреждениями : Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2008 года № 1065 // Информационно-правовое обеспечение ГАРАНТ.
5. О стандартах качества оказания государственных услуг в Волгоградской области : Закон Волгоградской области от 6 марта 2009 года № 1863-ДО // Информационно-правовое обеспечение ГАРАНТ.