

Лисин Н.В.
Рудник Б.Л.

НАПРАВЛЕНИЯ И МЕХАНИЗМЫ РАЗВИТИЯ КОНКУРЕНЦИИ ЗА БЮДЖЕТНЫЕ СРЕДСТВА В СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ СФЕРЕ МОСКВЫ

Аннотация

Применительно к Москве рассматриваются три группы условий обеспечения конкуренции за бюджетные средства, выделяемые городом на предоставление социальных услуг: хозяйственная самостоятельность поставщика, «настроенность» на конкуренцию механизма предоставления бюджетных средств, информированность потребителей о своих правах на получение услуг и о деятельности предоставляющих их организаций. По этим группам исследуются существующие проблемы, намечаются направления их решения.

Ключевые слова: бюджетные средства; субсидия; грантовый механизм; государственная услуга (работа); базовый и ведомственный перечни государственных услуг (работ); государственное задание; план финансово-хозяйственной деятельности; государственный контракт; некоммерческая организация; государственное учреждение.

Введение

Один из ключевых вопросов социально-экономического развития Москвы – повышение качества социальных услуг. Речь идет о медицинской помощи, социальном обслуживании, образовании, культуре, физической культуре и спорте, т.е. обо всем, что в целом называется социальной сферой города.

Далее будут рассматриваться бюджетные социальные услуги¹, – услуги организация предоставления которых является обязанностью органов государственной власти или органов местного самоуправления и которые оказываются населению за счет бюджетных средств государственными (муниципальными) учреждениями, иными юридическими лицами.

Качество социальных услуг определяется рядом факторов, среди которых, безусловно, не последнюю роль играют факторы «ресурсного» характера. Это объем поступающих в социальную сферу финансовых средств, уровень подготовки занятых в ней специалистов, состояние ее материально-технической базы. Но многое зависит и от другой группы факторов – экономической среды и управления городским хозяйством. Среди них выделим такой, на наш взгляд, важнейший фактор, как уровень развития конкуренции за право оказывать бюджетные услуги и, соответственно, за бюджетные средства, полагая, что рост конкуренции способствует повышению качества услуг.

Этот фактор особенно важен для такого города, как Москва, где проживают многие миллионы людей и расположено большое число не только городских, но и федеральных учреждений, а также частных, в том числе некоммерческих, организаций социального профиля. В настоящее время в Москве действуют более 7,3 тыс. государственных, в том числе федеральных, и муниципальных учреждений (см. табл. 1). Количество зарегистрированных в городе НКО превышает 28 тыс. организаций, почти 70% которых относится к социально ориентированным НКО², т.е. связано с оказанием социальных услуг населению. Таким образом, здесь есть за кого и кому конкурировать.

Таблица 1

Сведения о государственных (муниципальных) учреждениях в городе Москве

Учреждения	Федеральные		города Москвы		Муниципальные		Итого	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%
Автономные	16	1,3	19	0,3	30	18,6	65	0,8
Казенные	260	20,1	351	5,9	14	8,7	625	8,6
Бюджетные	1 016	78,6	5 554	93,8	117	72,7	6 687	90,6
Итого	1 292	100,0	5 924	100,0	161	100,0	7 377	100,0

Источник: данные Минфина РФ, <http://bus.gov.ru>

Что необходимо для того, чтобы конкуренция реально управляла деятельностью организации? Очевидно, что должны обеспечиваться, по крайней мере, следующие условия.

Во-первых, чтобы организация могла успешно конкурировать с другими, она должна быть достаточно самостоятельной в своей хозяйственной деятельности.

Во-вторых, на конкуренцию должны быть «настроены» механизмы выделения финансовых средств на оказание бюджетных услуг.

В-третьих, потребители должны располагать достаточной информацией как о своих правах на получение бюджетных услуг, так и о деятельности предоставляющих эти услуги организаций.

О хозяйственной самостоятельности организаций

Казалось бы, с этим не только в Москве, но и во всей России проблем не предвидится. Недавно проведена реформа государственных и муниципальных учреждений, по замыслу которой экономическая самостоятельность основной их части (автономных и бюджетных учреждений) должна была существенно возрасти. Однако в результате все оказалось не совсем так, как задумывалось.

Сегодня в Москве из 5,9 тыс. государственных учреждений только 0,3% автономных и более 93% бюджетных учреждений. То есть подавляющее большинство городских учреждений составляют бюджетные учреждения. Однако как раз их экономическая самостоятельность оказалась под большим вопросом. Дело в том, что, согласно законодательству, государственные учреждения всех типов должны иметь весьма детальные планы своей финансово-хозяйственной деятельности. Бюджетные же учреждения в отличие от автономных лишены права самостоятельного утверждения этих планов. Такое право предоставлено не самим учреждениям, а органам власти, являющимся их учредителями. То есть учредитель в конечном счете определяет объем и источники получения доходов, направления возможных расходов, а значит – объем и структуру деятельности учреждения.

Указанное положение может быть списано на начальный этап реформы учреждений. Однако его необходимо исправить в самые короткие сроки, как путем увеличения числа автономных учреждений, так и наделяния бюджетных учреждений правом самостоятельного утверждения планов их финансово-хозяйственной деятельности³. Подчеркнем, что принятие соответствующих решений находится в компетенции столичных органов власти⁴.

Однако это задача тактическая. Если же говорить о стратегии, то реальная самостоятельность организации несовместима с такой ее формой, как учреждение. У учреждения есть собственник, который, что естественно, вправе направлять и контролировать его деятельность, прежде всего на основе обязательного для выполнения задания. Поэтому в перспективе представляется целесообразным начать работу по созданию на базе государственного имущества некоммерческих организаций другой, отличной от учреждения формы. Конкретные особенности таких организаций, способы их создания и механизмы управления должны стать предметом специального обсуждения. Вместе с тем полагаем, что эти организации должны удовлетворять следующим основным требованиям.

Первое – их взаимоотношения с учредителями следует строить на экономической, а не административной основе, т.е. на основе договоров, контрактов, а не заданий.

Второе – их конструкция должна быть такой, чтобы они могли учреждаться совместно городскими властями, федеральными органами, органами местного самоуправления, а возможно и бизнес-структурами. Заметим, что идея многоучредительства не нова. Она признавалась полезной и много лет обсуждалась (обсуждается и сегодня⁵) образовательным сообществом. Однако попытки ее воплощения в жизнь в рамках «учреждения» по понятным причинам не имели успеха.

Третье – их деятельность должна быть достаточно детально урегулирована. Здесь важно прежде всего обеспечить детальную регламентацию прав и обязанностей их учредителей (членов) и механизмов реализации этих прав и выполнения обязанностей, четкое регулирование предпринимательской деятельности организаций, а также прозрачность их работы⁶.

О финансовых механизмах

Таких механизмов сегодня несколько, и они определены Бюджетным кодексом Российской Федерации (далее – БК РФ). Это финансирование государственных и муниципальных контрактов и различные субсидии⁷.

Безусловно, самым «демократичным» является механизм **финансирования государственных контрактов** в том смысле, что в конкурсе на получение контракта могут участвовать как государственные, так и частные организации всех форм и типов. Однако данный механизм, установленный Федеральным законом № 94-ФЗ, имеет принципиальные недостатки для использования его в целях оказания бюджетных услуг.

Основной из них – доминирующая роль цены при определении победителя конкурса. То есть при выборе между ценой и качеством предпочтение отдается той организации, которая выразила готовность выполнить контракт за меньшую стоимость. Такой подход вполне оправдан в ситуации, которую условно можно назвать «другого не надо»: известны и могут быть четко сформулированы требования к качеству закупаемой продукции (например, к медицинскому оборудованию), и целью при заданных требованиях является экономия бюджетных средств.

Для социальных услуг, как правило, имеет место принципиально иная ситуация: требования к их качеству могут быть определены лишь в весьма общем виде, и многое в конечном счете зависит от индивидуальных усилий врача или педагога, творческой инициативы работника культуры. В этой ситуации механизм выделения бюджетных средств должен быть настроен не на их экономию, а на обеспечение при известных бюджетных ограничениях максимально высокого качества услуг. То есть вместо конкуренции по цене должна обеспечиваться конкуренция по качеству.

Во многом, по-видимому, из-за указанного недостатка в Москве механизм Федерального закона № 94-ФЗ используется в целях оказания социальных услуг лишь в небольшом числе случаев. Через него осуществляются заказы на переподготовку специалистов, обеспечение горячим питанием отдельных категорий граждан, оказание стоматологических услуг, а также организацию и проведение отдельных мероприятий.

Остановимся на **субсидиях**. Их главная и отнюдь не положительная особенность – сегментация по формам и типам юридических лиц. В соответствии с федеральным законодательством могут применяться следующие виды субсидий:

- для автономных и бюджетных учреждений – субсидии на финансовое обеспечение государственного (муниципального) задания по оказанию государственных (муниципальных) услуг (далее – субсидия 1);
- для частных коммерческих и некоммерческих организаций – субсидии юридическим лицам – производителям товаров, работ, услуг (далее – субсидия 2);
- для частных некоммерческих организаций (НКО) – субсидии некоммерческим организациям (далее – субсидия 3).

Уже сама по себе такая сегментация является препятствием для конкуренции, поскольку каждая организация может надеяться на получение только «своих» видов субсидий и конкурировать с организациями соответствующих групп⁸. Рассмотрим каждый из указанных видов субсидий с точки зрения их «конкурентного потенциала».

При выделении субсидии 1 присутствуют два этапа. Первый – установление объемов государственного (муниципального) задания. Оно осуществляется административным путем. При этом в ходе распределения объемов задания между учреждениями могут учитываться те или иные показатели качества их работы (например, трудоустройство выпускников учреждений профессионального образования по полученной специальности), однако в конечном счете решения принимает учредитель.

Второй этап связан с выполнением задания. Здесь уже решения о выборе поставщика услуги принимает не чиновник, а непосредственно ее потребитель, который, естественно, руководствуется своими представлениями о качестве работы учреждений. Однако возможности такого выбора ограничены изначально, поскольку учреждения не заинтересованы в перевыполнении задания. Порядком финансового обеспечения выполнения государственного задания, как на федеральном уровне, так и в Москве, в настоящее время установлено, что изменение объема субсидии может быть только в случае изменения задания, т.е. «лишних» студентов или пациентов учреждениям из бюджетных средств попросту не оплатят.

Все же субсидия 1 с учетом сделанных оговорок может быть отнесена к числу финансовых механизмов, ориентирующих поставщиков услуг на конкуренцию по качеству.

Что здесь можно усовершенствовать? Если говорить о стратегии, то в принципе ничего. Заслуживают внимания не проблемы, связанные собственно с данным финансовым механизмом, а скорее вопросы его места в системе бюджетного финансирования социальных услуг. Однако эти вопросы требуют специального обсуждения.

Если же говорить о тактических задачах, то они в основном определены в Государственной программе города Москвы «Открытое Правительство» на 2012–2016 гг. (подпрограмма «Повышение качества и доступности услуг, оказываемых государственными учреждениями»). В связи с развитием конку-

ренции назовем лишь задачу перехода от по сути индивидуальных к единым (групповым) нормативам финансирования услуг.

Субсидии 2, 3 предназначены только негосударственным организациям. Само по себе их присутствие в законодательстве является положительным фактом, позволяющим привлекать к оказанию бюджетных услуг частные организации и тем самым стимулировать конкуренцию, но с применением этих субсидий существуют серьезные проблемы. Согласно Бюджетному кодексу, оба рассматриваемых вида субсидий могут предоставляться частным некоммерческим организациям. Однако сегодня в федеральном и московском законодательстве отсутствуют положения, позволяющие достаточно четко разделить эти два вида субсидий, определить области эффективного использования каждого из них.

В Москве введена двухуровневая система регулирования вопросов предоставления указанных субсидий: принято Постановление Правительства Москвы от 5 апреля 2011 г. № 109-ПП, в котором установлены общие для всех отраслей требования к порядку предоставления субсидий обоих видов, утверждены также отраслевые порядки, которые, базируясь на общих требованиях, учитывают особенности отдельных отраслей. Вполне логичный подход, если бы не одно но: в названном постановлении эти два вида субсидий не разделяются, а напротив, его положения формулируются применительно к ним обоим одновременно. То есть делается шаг в направлении, прямо противоположном нужному.

Недостатки нормативно-правовой базы сказываются на практике предоставления субсидий. Пример – нередкая фиксация конкретных получателей субсидий в законе о бюджете города Москвы. Так, в Законе о бюджете города Москвы на 2012 г. и плановый период 2013–2014 гг. на финансирование услуг стационарной медицинской помощи в 2012 г. в казенных учреждениях приходится 28% расходов, в бюджетных учреждениях – 70,6% запланированных средств. Из оставшихся 1,4% средств, предусмотренных негосударственным организациям, 1,3% (или 979,4 млн. руб.) были запланированы в форме субсидии 2, которые в полном объеме закреплены за конкретными получателями; а 0,1% (84,7 млн. руб.) – некоммерческим организациям в форме субсидии 3, для которых конкретный получатель также был установлен в законе о бюджете⁹ (см. табл. 2).

Таблица 2

Расходы в 2012 г. на стационарную медицинскую помощь по организациям разных организационно-правовых форм и типов в законе бюджета г. Москвы на 2012 г. и плановый период 2013–2014 гг.

	млн.руб.	%
Организациям, оказывающим соответствующие услуги:	76 914,7	100,0
– казенным учреждениям	20 994,6	28,0
– бюджетным и автономным учреждениям	52 856,0	70,6
– негосударственным организациям, в том числе с закреплением конкретной организации-получателя в Законе	1 064,1 1 064,1	1,4 1,4

В то же время для каждого из рассматриваемых видов субсидий имеется своя особая «ниша», и вопрос только в том, чтобы четко определить ее в московском законодательстве.

Суть субсидии 2 следует прямо из ее названия. За ее счет должны оплачиваться бюджетные услуги в тех случаях, когда государство считает целесообразным привлечь к их предоставлению не свои учреждения, а частные организации. Главная особенность данного механизма, обусловившая его высокий конкурентный потенциал, – право выбора поставщика услуги может быть полностью предоставлено ее потребителю. При этом государство может устанавливать те или иные требования, критерии, но не с целью выбора лучшего (лучших), а для отсека заведомо «непригодных» (например, образовательных организаций, не имеющих государственной аккредитации). Данный принцип должен лежать в основе порядков предоставления субсидии 2.

Полагаем, что в стратегической перспективе этот финансовый механизм должен получить значительно более широкое распространение прежде всего путем его применения к автономным и бюджетным учреждениям. Как это сделать? Разумеется, проблема решится сама собой при преобразовании части таких учреждений в некоммерческую организацию новой формы. Вместе с тем в среднесрочной перспективе возможно и иное, промежуточное решение, состоящее в совместном использовании субсидий 1 и 2.

В качестве варианта такого решения можно предложить следующее. Задание и механизм его бюджетного финансирования сохраняются, однако в задании фиксируется лишь тем или иным способом определяемый минимум бюджетных услуг, который обязано оказать бюджетное или автономное учреждение. Сверх же установленного ему задания учреждение вправе осуществлять обслуживание соответствующих категорий населения, финансируемое за счет субсидии 2.

Что надо сделать, чтобы этот «составной» финансовый механизм успешно заработал? Полагаем, что должны быть решены, по крайней мере, следующие вопросы.

Прежде всего, необходимо добиться сопоставимости экономических условий получателей субсидий.

Сегодня автономные и бюджетные учреждения получают средства на финансовое обеспечение государственного (муниципального) задания через субсидию 1. Она покрывает только текущие затраты учреждения и состоит из двух частей. Первая – рассчитанные по нормативам затраты, собственно связанные с оказанием услуг. Вторая – затраты на содержание имущества учреждения. Что касается развития учреждений указанных типов, то оно обеспечивается посредством таких финансовых инструментов, как «субсидии на иные цели» и бюджетные инвестиции.

Полагаем, что на ближайшее будущее описанная система финансирования государственного (муниципального) задания и развития автономных и бюджетных учреждений может быть сохранена.

При этом возникает естественный вопрос о механизме финансирования частных организаций–получателей этой субсидии. Обозначим два возможных варианта:

- 1) такое финансирование осуществляется по аналогичной с учреждениями схеме, т.е. отдельно финансируются расходы текущего характера и расходы по развитию организаций;
- 2) объем субсидии 2 для частных организаций определяется на основе нормативов, не только покрывающих все текущие затраты по оказанию услуги, но и включающие средства на развитие организации.

Разумеется, каждый из этих вариантов имеет свои положительные и отрицательные стороны и выбор конкретного варианта должен быть результатом специального анализа, а возможно и экспериментальной апробации. Но в любом случае потребуется внесение изменений в БК РФ.

Эффективность мероприятий по развитию конкуренции во многом связана с внедрением финансовых нормативов. Только на их основе возможен переход от содержания государственных и муниципальных учреждений к оплате предоставляемых организациями услуг. Сегодня Москва внедряет нормативный принцип расчета субсидии 1. Однако, по сути, имеет место индивидуализация нормативов. Такой подход, мягко говоря, не способствует конкуренции. Немалую опасность таит и переход к единым нормативам, который может обернуться уравниловкой и стимулировать экономию на качестве. Разумный баланс должен достигаться только путем рациональной дифференциации нормативов, используемых как при расчете субсидии 1, так и субсидии 2. Необходимо учитывать реальные условия деятельности организаций. В частности, следует учитывать объективное различие требований к качеству услуг. Так, одно дело – организации, конкурирующие друг с другом на региональном рынке услуг, другое – ведущие научные, образовательные и медицинские центры, непосредственными конкурентами которых выступают отечественные и зарубежные лидеры соответствующих отраслей.

Еще один вопрос, который требует решения при внедрении рассмотренного «составного» финансового механизма, связан со структурой городского бюджета. Сейчас в нем фиксируется, каким организациям будут выделены средства на оказание услуг: бюджетным, автономным учреждениям или частным организациям. Так, в Законе о бюджете города Москвы на 2012 г. и плановый период 2013–2014 гг. в части выделения средств на культуру в 2012 г. отдельно предусматривалось финансирование бюджетных учреждений в объеме 26 715 млн. руб.; автономных учреждений – 0 руб.; иных некоммерческих организаций – 155 млн. руб.; коммерческих и некоммерческих организаций–производителей товаров, работ, услуг – 234 млн. руб.

В этой ситуации либо потребитель окажется ограниченным в выборе организаций, в которые он может обратиться за получением услуги, либо бюджетные показатели будут подвергаться корректировке в случае несоответствия фактического выбора людей с оценкой этого выбора на этапе формирования бюджета. Впрочем, БК РФ предусматривает возможность некоторого (ограниченного) отступления от утвержденных показателей. Здесь речь идет о возможности, которая, кстати, закреплена также и в За-

коне о бюджете города Москвы, вносить изменения в сводную бюджетную роспись, в случае если исполнительной властью принимаются решения об изменении типа учреждения или предоставления субсидий иным некоммерческим организациям вместо предоставления средств бюджетным или автономным учреждениям. Однако такой путь ставит под вопрос прозрачность городской финансовой системы, поскольку реальное финансирование будет отличаться от установленного законом. Да и вообще, вряд ли несоблюдение закона может быть принято за норму городской финансовой жизни.

Выход, на наш взгляд, очевиден, и он лежит в русле мер по развитию конкуренции, предоставлению потребителю широких возможностей в выборе поставщика. Речь идет об укрупнении соответствующих бюджетных показателей, утверждении в законе о городском бюджете только объемов финансирования социальных услуг. Что же касается распределения средств по формам и типам организаций, то оно должно осуществляться городскими органами исполнительной власти по возможности на основе потребительского выбора.

Несколько слов о «нише» для применения субсидии НКО (субсидии 3). Разумеется, такие организации могут получать субсидии 2, предоставляя населению стандартизированные услуги. Вместе с тем НКО зачастую ориентированы на развитие инновационных услуг и технологий; в большей степени, нежели государственные и муниципальные учреждения, НКО индивидуализируют свою деятельность, учитывая в ней потребности конкретных граждан, различных групп населения. Такая деятельность не может задаваться «сверху». Напротив, заказчик (государственный орган), будучи заинтересованным в ее проведении, должен осуществлять финансовое обеспечение (полное или частичное) программ, проектов, мероприятий, предлагаемых «снизу», т.е. самими НКО.

Данная субсидия может использоваться также для финансирования работ творческого характера, предлагаемых организациями науки и искусства.

Дистанция между решениями государства и определением содержания деятельности НКО может быть еще большей, нежели в отмеченных выше случаях. Так, субсидия может предоставляться не под конкретную программу оказания услуг или проведение фундаментальных научных исследований по определенной теме, а в целях содействия реализации миссии НКО или одной из составляющих этой миссии. Примером здесь может служить предоставление, правда из федерального бюджета, субсидии Союзу театральных деятелей Российской Федерации на поддержку развития театральной деятельности. Имеются в виду постановка спектаклей, организация и проведение гастролей, конкурсов, фестивалей, выставок и т.п.

Но и это еще не предел «удаленности». Средства могут выделяться на программы, проекты, мероприятия по развитию самой НКО. Подразумевается, что, получив поддержку от государства, организация сможет увеличить объем и повысить качество оказываемых (проводимых) ею социально значимых услуг (работ). Опыт предоставления таких субсидий существует как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Феде-

рации. Уже не первый год Минэкономразвития России проводит конкурс между социально ориентированными НКО на право получения субсидий из федерального бюджета. Средства фактически направляются наиболее успешным и прогрессивным некоммерческим организациям на увеличение объема оказываемых ими услуг. В Москве также сформирована нормативная правовая база для предоставления субсидий социально ориентированным НКО; постановление, утверждающее соответствующий порядок, утверждено 20 февраля 2013 г.

Рассмотренные случаи укладываются в так называемый грантовый механизм предоставления средств. Он, также как и механизм предоставления субсидии 2, предусматривает конкуренцию, но конкуренцию административного характера, выбор получателя субсидии («лучшей» организации) осуществляется государственным органом путем проведения конкурса. При этом, в отличие от процедур, установленных Федеральным законом № 94-ФЗ, оценка заявок участников конкурса осуществляется главным образом на основе неформальных, качественных критериев.

Итак, в рамки данной субсидии укладываются гранты. Вместе с тем она имеет более широкую сферу применения. Так, в бюджетном кодексе прямо указано, что такая субсидия может предоставляться в виде имущественного взноса в государственные корпорации и государственные компании. Но применительно к социальной сфере и науке особую значимость имеют именно гранты.

Таким образом, определяя порядок предоставления субсидии 3, необходимо особое внимание уделить установлению конкурсных процедур выделения грантов. Центральный вопрос здесь – формирование конкурсных комиссий. Они должны обеспечивать общественное признание решений по распределению средств. Для этого в их состав должно входить значительное число представителей общественности, и необходимо, с одной стороны, обеспечить сбалансированность состава, не допустив доминирование в принятии решений той или иной группы интересов, а с другой – обеспечить работоспособность комиссии.

Об информировании потребителей

Остановимся здесь на вопросе об информировании потребителей об их правах на получение бюджетных услуг. Потребитель должен знать, на что же он вправе рассчитывать, придя в учреждение здравоохранения, образования или культуры, какие услуги ему обязаны предоставить за счет городского бюджета. Разумеется, такую информацию можно получить, изучив соответствующее федеральное и городское законодательство. Но вряд ли у многих людей хватит на это знаний и времени.

Нередко определенные надежды связываются с так называемыми перечнями государственных (муниципальных) услуг, оказываемых государственными (муниципальными) учреждениями (далее – перечни, перечень)¹⁰. На сегодняшний день перечни утверждены применительно ко всем сферам городской жизни, в которых такие учреждения осуществляют свою

деятельность. Однако знакомство с ними позволяет сделать вывод, что в нынешнем виде они по большей своей части не позволяют успешно решить данную задачу.

Так, в московском перечне по культуре присутствует «услуга по организации библиотечного, библиографического и информационного обслуживания пользователей библиотеки». Такая формулировка вызывает, по крайней мере, два вопроса. Первый – если библиотека занимается только организацией, то кто же собственно обслуживает? Вторым, главным – что конкретно стоит за столь общей формулировкой, какие именно услуги может получить читатель? Еще один пример – «работа по организации проката спектаклей, концертов и концертных программ, иных зрелищных программ». Опять схожий с первым вопрос: кто же, если не театры, концертные организации, осуществляют собственно показ, доведение спектаклей, концертов и концертных программ до зрителей, слушателей? Что могут получить москвичи от учреждений, финансируемых из городского бюджета, – организацию проката?

Законодательством предусмотрено два вида перечней: отраслевой (базовый) и ведомственный. Указанной выше цели в большей степени соответствует первый из этих видов [2]. Однако такие перечни в Москве не приняты, на сегодняшний день утверждены только ведомственные перечни. Вместе с тем указанный пробел (отсутствие базовых перечней) в скором времени должен быть ликвидирован. Принятым недавно Постановлением Правительства Москвы от 26.12.12 № 836-ПП¹¹ предусмотрены разработка и принятие отраслевых (базовых) перечней и утверждена их форма (см. табл. 3).

Таблица 3

Форма московского отраслевого (базового) перечня

Наименование услуги (работы)	Категории потребителей услуги (работы)	Наименование показателей объема услуги (работы) с указанием единицы измерения	Показатели качества услуги (результата работы) с указанием единицы измерения	Показатели платности услуги (работы) (безвозмездная, частично платная)	Правовое основание оказания услуги (выполнения работы)
1	2	3	4	5	6

Рассмотрим данную форму, сравнив ее с формой, утвержденной на федеральном уровне¹² (см. табл. 4).

Таблица 4

Форма федерального отраслевого (базового) перечня

Наименование услуги (работы)	Категории потребителей услуги (работы)	Единицы измерения показателя объема (содержания) услуги (работы)	Показатели, характеризующие качество услуги*	Наименования федеральных учреждений (групп учреждений), оказывающих услугу (выполняющих работу)*
1	2	3	4	5

* Графа (столбец) таблицы заполняется по решению ФОИВ, утверждающего перечень.

Прежде всего следует отметить, что в принятых перечнях речь идет об услугах (работах), оказываемых (выполняемых) государственными (муниципальными) учреждениями. В то же время, имея в виду развитие конкуренции, привлечение к оказанию социально значимых услуг (проведению работ) частных организаций, необходимо ставить вопрос о формировании перечней бюджетных услуг (работ)¹³. Это предложение находится в соответствии с концепцией перехода от реформы государственных (муниципальных) учреждений к оптимизации форм участия государства в предоставлении социально значимых услуг [5].

Анализируя московскую форму отраслевого перечня, можно выделить следующие группы характеристик услуги.

Первая – характеристики, описывающие услугу как таковую. К ним относятся характеристики, предусмотренные первой и четвертой графами московской формы. Если с первой все как будто бы ясно, то со второй выявились серьезные проблемы¹⁴. Не имея возможности уделить этому вопросу достаточно серьезного внимания, отметим лишь, что в московских перечнях данная графа, как правило, остается незаполненной или же в нее включаются показатели, не имеющие отношения к качеству услуг. В то же время две указанные характеристики недостаточны для полного описания услуги, поскольку за несколькими словами ее наименования может скрываться самое разное содержание. Если посмотреть на форму федерального перечня, то в ней имеется графа 3, где упоминается содержание услуги (работы). Однако представляется, что речь должна идти не о единицах измерения показателя содержания услуги (работы), а собственно о ее содержании. Отметим, что в случаях, когда для тех или иных услуг утверждены стандарты, в предлагаемой графе «содержание услуги (работы)» следует ограничиваться ссылкой на соответствующий документ.

Вторая – условия доступа к получению услуг потребителей. Здесь в московской форме указаны категории потребителей, которым должна предоставляться услуга (графа 2), и финансовые условия ее получения (графа 5). Обе эти графы полезны для информирования потребителей. Также полезной представляется графа федеральной формы (в московской она отсутствует), содержащая сведения об учреждениях, где услуга может быть предоставлена потребителю (графа 5 федеральной формы).

В третью группу входят характеристики, предусмотренные графами 3, 6 московской формы. Они вряд ли интересны для потребителя, однако третья графа важна с точки зрения формирования государственных (муниципальных) заданий¹⁵, а шестая – обоснованности включения услуг в перечень.

Итак, нужно, чтобы в отраслевом (базовом) перечне бюджетных услуг (работ), исходя из того, что он, в том числе, выступает в качестве инструмента, обеспечивающего гражданам возможность получения ясного представления о том, какие услуги им должны оказываться за счет бюджетных средств, по возможности, содержалась следующая информация:

- 1) наименование услуги (работы);
- 2) содержание услуги (работы);
- 3) категории потребителей услуги (работы);

- 4) показатели объема услуги с указанием единицы измерения;
- 5) показатели, характеризующие качество услуги (работы);
- 6) показатели платности услуги (работы) (безвозмездная, частично платная);
- 7) наименования организаций, в том числе учреждений (групп организаций, учреждений), оказывающих услугу (выполняющих работу);
- 8) правовое основание оказания услуги (выполнения работы).

ЛИТЕРАТУРА

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ.
2. Федеральный закон от 03.11.2006. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».
3. Федеральный закон от 08.05.2010. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».
4. Вавилова А. Конкурентное на международном уровне качество образования может быть достигнуто, только если образовательным организациям предоставлены возможности свободного развития. Интернет-издание «Просвещение». <http://prosvpress.ru>.
5. Лисин Н.В., Рудник Б.Л. Реформа бюджетного сектора: проблемы, риски, перспективы // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2012. – № 2. – С. 60–77.
6. Мониторинг хода реализации Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ в части формирования перечней услуг (работ), оказываемых (выполняемых) государственными учреждениями субъектов Российской Федерации / Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики»; Ин-т управления гос. ресурсами; под ред.: М.Ю.Алашкевича, Б.Л.Рудника. – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. – 85 с.
7. Правовые основы функционирования некоммерческого сектора: проблемы, направления совершенствования / Гос. ун-т – Высшая школа экономики; отв. ред.: Б.Л.Рудник, Л.И.Якобсон. – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2009. – 127 с.
8. Ястребова О.К., Цветкова А.В. План финансово-хозяйственной деятельности: инструмент контроля и руководства к действию? // Бюджет. – 2012. – № 12. – С. 2–5.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Мы не рассматриваем «административные» услуги, предоставление которых регулируется Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ и которые, также как и бюджетные, оказываются за счет бюджетных средств. Однако в отличие от бюджетных услуг в обязанности органов государственной власти (местного самоуправления) входит не организация предоставления, а собственно оказание административных услуг.
- ² Данные из выступления Швецовой Л.И. на Всероссийском Социальном форуме. http://dcku.ru/publ/iz_pervykh_ust/vystuplenie_1_shvecovoj_na_vserossijskom_socialnom_forume/8-1-0-61.
- ³ По данному вопросу существуют и альтернативные точки зрения. Например, в [8] приводятся предложения по изменению порядка формирования плана финансово-хозяйственной деятельности, в случае принятия которых он будет выполнять функцию эффективного инструмента бюджетного планирования и контроля за эффективностью расходов для учредителя, а для учреждения станет руководством к действию.
- ⁴ Пунктом 3.3 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях» предусмотрено, что план финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения составляется и утверждается в порядке, определенном его учредителем и в соответствии с требованиями, установленными Минфином России. Такие требования утверждены Приказом Министерства финансов Российской Федерации от 28 июля 2010 г. № 81н. В соответствии с пунктом 22 этих Требований план финансово-хозяйственной деятельности бюджетного учреждения утверждается его учредителем. Вместе с тем учредителю разрешается предоставить право утверждения плана руководителю учреждения.
- ⁵ См., например, [4].
- ⁶ См., например, [7].
- ⁷ Мы не рассматриваем сметное финансирование казенных учреждений, так как оно является наиболее изученным, все его плюсы и минусы обсуждались до реформы, в то время когда это был фактически единственный применяемый финансовый механизм.
- ⁸ По вопросам развития финансовых механизмов см., например, [5].
- ⁹ Правда, на 2013 г. в Законе о бюджете города Москвы на 2013 г. и плановый период 2014–2015 гг. такое положение изменено, закрепление субсидий 2, 3 за конкретными получателями не предусмотрено.
- ¹⁰ Детальный анализ перечней, принятых субъектами РФ для услуг (работ) учреждений социальной сферы, представлен в [6].
- ¹¹ Постановление Правительства Москвы от 26 декабря 2012 г. № 836-ПП «О совершенствовании порядка формирования государственного задания для государственных учреждений города Москвы».

- ¹² Утверждена Постановлением Правительства РФ № 671 от 2 сентября 2010 г. «О порядке формирования государственного задания в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания».
- ¹³ Можно предположить, что аналогичный подход применяется в работе Межведомственной рабочей группы по разработке предложений по формированию базовых (отраслевых) перечней (реестров) государственных и муниципальных услуг (работ) и на их основе единого регистра государственных и муниципальных услуг (работ), http://www1.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2012/12/Protokol_zasedaniya_MRG_ot__17.12.2012.pdf
- ¹⁴ Недаром данная графа федеральной формы обозначена как необязательная для заполнения.
- ¹⁵ Достаточно подробное описание функций отраслевого и ведомственного перечней услуг (работ) представлено в [6].