

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННО-ФИНАНСОВЫХ МЕХАНИЗМОВ ОКАЗАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ: РЕЗУЛЬТАТЫ ЭКСПЕРТНОГО АНАЛИЗА

Рудник Б.Л.*

Аннотация

Статья подготовлена на основе предложений ее автора, включенных в доклад экспертной группы, созданной в соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 12 февраля 2013 г. для определения мер по повышению эффективности бюджетных расходов. Анализируются проблемы и направления, предлагаются меры совершенствования организационно-финансовых механизмов оказания государственных и муниципальных услуг (выполнения работ). Выделяются две основные задачи: 1) проведение реформы сектора государственных и муниципальных учреждений, 2) создание «открытой» сферы предоставления (выполнения) государственных и муниципальных услуг (работ). Открытость понимается в том смысле, что в этой сфере действуют, конкурируя друг с другом, как государственные и муниципальные учреждения, так и частные, прежде всего некоммерческие, организации. Предлагаемые меры подразделяются на краткосрочные (до 2016 г.) и среднесрочные (2017, 2018 гг.).

Ключевые слова: государственные и муниципальные услуги; бюджетное финансирование; государственные и муниципальные учреждения; автономные учреждения; бюджетные учреждения; некоммерческие организации.

Данная статья подготовлена по материалам отчета Экспертной группы № 1 «Совершенствование процедур и инструментов управления бюджетными расходами, государственными и муниципальными учреждениями», созданной наряду с рядом других экспертных групп в соответствии с поручением Президента РФ от 12 февраля 2013 г. № Пр-257 и первого Заместителя Председателя Правительства РФ от 19 февраля 2013 г. № ИШ-П13-1008 для определения мер повышения эффективности бюджетных расходов. Руководителями

* Рудник Борис Львович – кандидат экономических наук, Директор Института управления государственными ресурсами, старший научный сотрудник Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». E-mail: brudnik@hse.ru
Адрес: Российская Федерация, 101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20.

названной группы были определены автор настоящей статьи и В.В. Климанов (заведующий кафедрой РАНХиГС)¹.

В ходе выполнения работ (март–июнь 2013 г.) были выделены два основных направления формирования предложений повышения эффективности бюджетных расходов:

- 1) совершенствование организационно-финансовых механизмов предоставления социально значимых услуг (выполнения работ), включая вопросы развития реформы учреждений с учетом накопленного опыта (ответственный – автор данной статьи);
- 2) совершенствование процедур и инструментов внедрения программно-целевых методов бюджетного планирования и управления бюджетными расходами (ответственный – В.В. Климанов).

В статье рассмотрено первое из указанных направлений, которое представляется одним из главных направлений повышения эффективности бюджетных расходов. Оно особенно значимо для социальной сферы (здравоохранения, образования, социального обеспечения, культуры, физической культуры и спорта), где расходуются почти 60% средств консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов².

В рамках данного направления проводится широкий круг мероприятий. Целый ряд мер намечен на перспективу в государственной программе Российской Федерации «Управление государственными финансами»³ (далее – Программа), проекте программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 г.⁴ (далее – Проект). Исходным материалом при анализе перспективы являлся Проект, поскольку он, во-первых, охватывает все уровни бюджетной системы, включая муниципальный, и, во-вторых, непосредственно связан с проблемой повышения эффективности бюджетных расходов.

Реализуемые и намеченные в рамках данного основного направления меры можно отнести к решению двух основных задач:

- 1) проведение реформы сектора государственных и муниципальных учреждений (далее – реформа учреждений), правовой основой которой является Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ (далее – Закон № 83-ФЗ);
- 2) создание «открытой» сферы предоставления (выполнения) государственных и муниципальных услуг (работ). Под открытостью понимается то, что в этой сфере действуют, конкурируя друг с другом, как государственные и муниципальные учреждения, так и частные, прежде всего некоммерческие, организации.

К настоящему моменту в рамках решения двух названных задач полностью завершён переход к трем типам государственных и муниципальных учреждений, внедрена и совершенствуется практика установления государственных и муниципальных заданий, их финансового обеспечения за счет субсидий.

¹ В статью включены меры, предложенные ее автором.

² Данные за 2011 г. [1, с. 12].

³ Утверждена распоряжением Правительства РФ от 4 марта 2013 г. № 293-р.

⁴ <http://www1.minfin.ru/ru/reforms/budget/> (дата обращения: 12.07.2013).

Минфином России регулярно проводится мониторинг реализации Закона № 83-ФЗ. На федеральном уровне, во многих субъектах РФ и муниципальных образованиях утверждены отраслевые и ведомственные перечни государственных (муниципальных) услуг и работ, расширяется практика привлечения к предоставлению таких услуг (выполнению работ) частных организаций.

Рассматривая перспективные меры, в качестве положительного момента следует прежде всего отметить выделение в Проекте и Программе разделов, посвященных развитию структуры сектора государственного управления (раздел 4.1 Проекта) и повышению эффективности оказания государственных (муниципальных) услуг (раздел 5.2 Проекта и раздел 2.1.2 основного мероприятия 2.1 подпрограммы 2 Программы), что создает предпосылки комплексного и планомерного решения указанных задач.

Можно согласиться с обозначенными в указанных разделах установками на:

- урегулирование на постоянной основе механизма осуществления капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности в форме капитальных вложений в основные средства автономных и бюджетных учреждений, а также государственных и муниципальных унитарных предприятий;
- обеспечение взаимосвязи государственных программ и государственных заданий;
- оптимизацию сети государственных (муниципальных) учреждений;
- формирование Сводного перечня государственных и муниципальных услуг и работ;
- переход к единым (групповым) нормативам финансирования государственных (муниципальных) услуг;
- вовлечение организаций, не являющихся государственными и муниципальными учреждениями, в процесс реализации конституционных гарантий в социальной сфере;
- введение стандартов оказания государственных услуг.

Вместе с тем представляется, что в практике совершенствования рассматриваемых механизмов возникли серьезные проблемы. Что касается перспективных планов, то в них имеются пробелы⁵. Могут быть также высказаны предложения по корректировке, уточнению предусмотренных Проектом и Программой задач и мер, в том числе направленных на реализацию перечисленных установок.

К названным разделам Проекта и Программы необходимо высказать следующие замечания общего характера.

Во-первых, содержащиеся в них материалы зачастую носят бессистемный характер. Не определены цели, которые предполагается достичь, и задачи, которые следует решить в течение срока реализации программ. Нельзя оценить успех осуществления масштабных преобразований, сложив целое из разрозненных, хотя и важных, фрагментов.

⁵ Так, отсутствуют задачи и меры комплексного совершенствования механизмов бюджетного финансирования оказания (выполнения) социально значимых услуг (работ).

Во-вторых, предусмотренные в рассматриваемых разделах меры в целом не упорядочены по срокам реализации. При этом отсутствуют меры, которые с достаточной степенью определенности можно отнести к мерам среднесрочного характера, т.е. реализация которых выходит за пределы 2016 г. Однако совершенствование организационно-финансовых механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг (выполнения работ), как представляется, в 2016 г. не закончится.

В связи с этим в отчете экспертной группы было предложено:

- 1) изменить структуру разделов, проведя проблематизацию и наметив меры по устранению выявленных проблем применительно к двум обозначенным задачам⁶;
- 2) упорядочить материал этих разделов во времени следующим образом:
 - меры на краткосрочную перспективу (до 2016 г.);
 - меры среднесрочного характера (после 2016 г.).

Подчеркнем, что предложения на перспективу не привязаны исключительно к Проекту или Программе. Так, Проект может быть принят в самое ближайшее или в более отдаленное время или же не принят вообще⁷. Однако в любом случае необходимо иметь перспективный план, программу совершенствования рассматриваемых механизмов [2].

Реформа учреждений

Предполагается, что эта реформа должна быть завершена в краткосрочной перспективе. Ее цель – повышение качества и эффективности оказания государственных и муниципальных услуг (выполнения работ) на основе перехода от содержания учреждений к финансированию предоставляемых учреждениями услуг (выполняемых работ), развития конкуренции между их поставщиками. В этой связи при планировании реформы намечалось:

- существенное повышение уровня экономической самостоятельности части учреждений;
- внедрение нормативов финансирования государственных и муниципальных услуг;
- обеспечение соответствия состава, содержания и качества государственных и муниципальных услуг и работ гарантиям и обязательствам государства, приоритетам социально-экономической политики.

Обеспечение экономической самостоятельности учреждений

В ходе реформы осуществлен переход к учреждениям трех типов: автономным, бюджетным и казенным. Особое место в плане достижения указанной цели отводилось автономным учреждениям (АУ). Именно они предназначены для деятельности в условиях развитых конкурентных отношений, в них работают наиболее квалифицированные управленческие команды,

⁶ Для раздела 4.1 Проекта эти задачи, вероятно, будут не единственными основными задачами, на решение которых направлены предусмотренные в нем меры.

⁷ Данная программа (именно как программа, а не как проект) указана в Бюджетном послании Президента Российской Федерации от 13 июня 2013 г. «О бюджетной политике в 2014–2016 гг.».

проходит «обкатку» такая форма независимого контроля, как наблюдательный совет, они должны являться ориентиром для многих учреждений, которые сегодня в силу инерции или недостаточной подготовленности управленческих кадров оказались в статусе бюджетных учреждений (БУ). В силу этого обеспечение высокого уровня экономической самостоятельности АУ имеет принципиальную значимость для успеха реформы.

Для автономных учреждений намечалось:

- обеспечить их самостоятельность в определении источников получения и направлений расходования финансовых средств;
 - отказаться от контроля их текущей деятельности и перейти к контролю выполнения установленных им заданий, т.е. результатов деятельности АУ, что должно было, в том числе, значительно уменьшить объем предоставляемой ими отчетности;
 - предоставить им право размещать все свои средства на счетах в банках.
- Однако из-за внесения изменений в принятые законы, принятия подзаконных актов получилось нечто прямо противоположное задуманному.

Самостоятельность автономных учреждений в получении и использовании средств

Сегодня, с одной стороны, руководитель АУ наделен правом утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности (ПФХД) учреждения. С другой стороны, учредителю АУ предоставлено право установления порядка составления и утверждения ПФХД. Этот порядок может быть установлен таким образом, что содержание плана будет фактически определяться учредителем (через установление обязанности согласования с ним проекта ПФХД), а руководитель АУ будет осуществлять лишь формальное его утверждение. То есть учредитель, а не учреждение будет, по сути, определять объем и источники получения доходов, направления возможных расходов, а значит, объем и структуру всей деятельности АУ⁸.

Следует отметить, что установленная Минфином России форма ПФХД содержит значительно больше показателей, чем дореформенная смета. Мало того, учредителю предоставлено право введения дополнительной детализации состава показателей.

Отчетность автономных учреждений

Объем отчетности АУ по сравнению с дореформенным периодом не только не сократился, но и существенно вырос. При этом следует отметить, что руководитель АУ должен также отчитываться перед наблюдательным советом учреждения. Для АУ предусмотрено проведение аудита годовой бухгалтерской отчетности при утверждении аудиторской организации названным советом.

В перспективе ситуация может только ухудшиться. В Проекте (раздел 6.1) сказано: «Органы государственной власти (местные администрации) – учредители должны иметь возможность получения оперативной оценки качества деятельности подведомственных государственных (муниципальных) учреждений».

⁸ В этой ситуации впору поставить вопрос об установлении субсидиарной ответственности государства (муниципалитетов) по обязательствам АУ (впрочем, как и БУ).

Зачем еще нужна такая **оперативная** оценка, как не для вмешательства в текущую деятельность учреждения?

Далее в Проекте ставится задача «создать многофакторную систему мониторинга качества финансового менеджмента государственных (муниципальных) учреждений», охватывающую, по сути, все аспекты их деятельности, что неминуемо приведет к росту отчетности.

Подчеркнем, что в данном случае сказанное в отношении автономных учреждений относится и к бюджетным, деятельность которых также должна оцениваться главным образом по результатам выполнения государственного (муниципального) задания.

Счета автономных учреждений

Сейчас из состава средств, выделяемых АУ из бюджета, на банковских счетах могут размещаться только средства, полученные в виде субсидий. При этом механизм финансирования субсидий на иные цели (не на цели финансового обеспечения государственных и муниципальных заданий) сконструирован таким образом, что, по сути, вынуждает АУ отказаться при размещении соответствующих средств от услуг кредитных организаций.

Для исправления ситуации в качестве мер **безотлагательного** характера было предложено:

- 1) исключить из законодательства нормы, предусматривающие право исполнительных органов государственной власти (органов местного самоуправления) регулировать вопросы составления и утверждения ПФХД АУ (включая установление формы этих планов), в том числе прекратить в отношении АУ действие приказа Минфина РФ от 28 июля 2010 г. № 81н «О требованиях к плану финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения»;
- 2) радикально сократить объем отчетности автономных и бюджетных учреждений путем установления для них системы учета и отчетности, предусмотренной для негосударственных некоммерческих организаций;
- 3) исключить из Проекта и Программы положения, предусматривающие введение для автономных и бюджетных учреждений новых форм контроля их текущей, в том числе финансовой, деятельности;
- 4) внести изменения в законодательство, возвращающие АУ право размещения всех финансовых средств на счетах в кредитных организациях, а также предоставление ему права не перечислять оставшиеся на конец года средства субсидий на иные цели и бюджетных инвестиций в бюджет, а использовать их в очередном финансовом году на те же цели.

Внедрение нормативов финансирования государственных и муниципальных услуг

Переход от содержания учреждений к финансированию оказания ими социально значимых услуг предполагает внедрение финансовых нормативов. Однако данная задача решается, как правило, чисто формально путем индивидуализации нормативов, т.е. каждому учреждению по определенной услуге устанавливается свой норматив исходя из достигнутого уровня финан-

сирования [4]. Такая индивидуализация приводит не только к сохранению статус-кво, но и к росту непрозрачности в распределении бюджетных средств. Немалую опасность таит и переход к единым нормативам, который может обернуться уравниловкой и стимулировать экономию на качестве. Разумный баланс должен быть достигнут только путем рациональной дифференциации нормативов в зависимости от различий в объективных условиях деятельности учреждений, в том числе различий в требованиях к качеству их услуг.

Задача перехода к единым (групповым) финансовым нормативам поставлена в разделах 5.2 Проекта и 2.1.2 Программы, однако пути ее решения представлены в чрезмерно общем виде. Так, в качестве оснований дифференциации нормативов указана лишь региональная или отраслевая специфика услуг. Не определены подходы к составу включаемых в норматив затрат, в частности к учету затрат на содержание имущества и развитие учреждения. «Корректирующие коэффициенты» лишь упоминаются, их смысл и способы использования не раскрыты. Не установлены сроки внедрения единых (групповых) нормативов.

Но главное, не определены цели разработки и внедрения нормативов. Основной из таких целей, и это должно быть прямо указано в Проекте и Программе, является повышение качества услуг, что предполагает существенный рост финансового обеспечения государственных и муниципальных заданий и его отражение в нормативах. В основе такого роста для отраслей социальной сферы лежат майские (от 2012 г.) указы Президента РФ, предусматривающие существенное повышение оплаты труда ее работников.

Вместе с тем заработная плата – лишь часть, хотя и весомая, себестоимости услуг. Нельзя допускать, чтобы ее увеличение осуществлялось в ущерб другим статьям расходов, которые и так финансируются, как правило, далеко не в полной мере. Необходимо, чтобы общая доля этих статей при расчете нормативов по крайней мере не уменьшалась. Разумеется, существуют реальные бюджетные ограничения, и в этой связи переход к единым (групповым) финансовым нормативам может быть осуществлен не одномоментно, а в течение определенного времени. Схема перехода может быть, например, такой. Для каждой услуги (комплекса однопрофильных услуг) выделяются группы учреждений с объективно различными условиями деятельности, и в каждой из них определяются учреждения-лидеры и учреждения-аутсайдеры по величине индивидуальных финансовых нормативов. К установленному сроку, но не позднее конца 2016 г., осуществляется «подтягивание» аутсайдеров к лидерам, при этом для всех учреждений обеспечивается рост нормативов как за счет увеличения бюджетных расходов на заработную плату, так и по крайней мере пропорционального роста расходов по другим статьям.

Отдельно должен решаться вопрос с нормативным финансированием наиболее значимых учреждений социальной сферы и науки, которые по качеству своих услуг и работ призваны конкурировать с мировыми лидерами соответствующих отраслей, обеспечивая ведущие позиции России в медицине, образовании, науке и искусстве. Уровень финансирования таких отечественных учреждений должен быть сопоставим с уровнем финансирования их зарубежных конкурентов.

Было предложено: скорректировать соответствующие положения разделов 5.2 Проекта и 2.1.2 Программы, установив в качестве крайнего срока внедрения единых (групповых) нормативов финансового обеспечения государственного (муниципального) задания (при соблюдении указанных принципов дифференциации и этапности) 2016 г.

Обеспечение соответствия состава, содержания и качества государственных и муниципальных услуг и работ гарантиям и обязательствам государства, приоритетам социально-экономической политики

Реформа станет успешной лишь в том случае, если будет обеспечено соответствие состава, содержания и качества государственных и муниципальных услуг и работ гарантиям и обязательствам государства, приоритетам социально-экономической политики. Важно также поставить надежную преграду коммерциализации деятельности автономных и бюджетных учреждений, т.е. их платная деятельность не должна развиваться в ущерб деятельности по оказанию населению социально значимых услуг на бесплатной или льготной основе. В качестве инструмента решения данных задач на федеральном уровне, в субъектах РФ и муниципальных образованиях приняты отраслевые (базовые) и ведомственные перечни государственных (муниципальных) услуг и работ (далее – перечни). Эти перечни должны:

- 1) обеспечить соответствие деятельности государственных и муниципальных учреждений обязательствам (гарантиям) государства, муниципалитетов по предоставлению государственных (муниципальных) услуг (выполнению работ);
- 2) позволить гражданам получить ясное представление о том, какие услуги им должны оказываться за счет бюджетных средств [6, с. 33].

Проведенный НИУ ВШЭ мониторинг принятых перечней [5] показал их существенные различия, как по составу, так и по содержанию входящих в них услуг и работ, что ставит под угрозу реализацию социальных гарантий населению на всей территории России.

В Проекте (пункт 4 раздела 5.2) в целях предотвращения обозначенной угрозы намечено формирование Сводного перечня государственных и муниципальных услуг и работ на основе базовых перечней государственных и муниципальных услуг и работ, разработанных федеральными органами исполнительной власти, ответственными за реализацию государственной политики и нормативно-правовое регулирование в соответствующих сферах деятельности⁹.

Проектом предусмотрено, что Сводный перечень будет формироваться и вестись на федеральном уровне и носить закрытый характер. Последнее означает, что органы власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, прежде чем дополнить состав оказываемых населению услуг новыми, должны обратиться в Москву и ждать решения федеральных органов о включении этих услуг в Сводный перечень. Вряд ли такой подход можно

⁹ Аналогичная задача ставится в разделе 2.1.2 Программы, однако в нем говорится о «едином регистре государственных услуг».

признать соответствующим нормам Конституции Российской Федерации, да и вообще рациональным.

Еще два важных момента. Первый – в указанном разделе Проекта используются термины «отраслевой (базовый) перечень» и «ведомственный перечень», однако на сегодня в законодательстве отсутствуют определения этих понятий.

Следует заметить, что в настоящее время Государственной Думой рассматривается законопроект, предусматривающий включение в статью 69.2 БК РФ положения, согласно которому государственное (муниципальное) задание формируется «в соответствии с перечнем государственных (муниципальных) услуг (работ), оказываемых (выполняемых) государственными (муниципальными) учреждениями в качестве основных видов деятельности». Однако не указываются виды перечней, не даются их определения, не устанавливается порядок их разработки и утверждения.

Второй важный момент – Сводный перечень ориентирован на услуги и работы государственных (муниципальных) учреждений, что в условиях предполагаемого широкого привлечения к оказанию (выполнению) социально значимых услуг (работ) частных организаций представляется неоправданным.

Было предложено внести изменение в Проект, предусматривая:

- 1) ограничение состава Сводного перечня государственными и муниципальными услугами (работами), оказание (выполнение) которых предусмотрены Конституцией РФ и федеральными законами при праве субъектов РФ и муниципальных образований формировать на основе Сводного свои отраслевые перечни с включением в них также услуг (работ), соответствующих дополнительно взятым субъектом РФ (муниципальным образованием) обязательствам перед его населением или же отражающих национально-культурные и иные особенности субъекта РФ (муниципалитета);
- 2) включение определений понятий «отраслевой (базовый) перечень государственных (муниципальных) услуг и работ» и «ведомственный перечень государственных (муниципальных) услуг и работ», не ограничивая при этом (прежде всего в названии перечней) состав поставщиков таких услуг (работ) государственными (муниципальными) учреждениями;
- 3) включение задачи по внесению в Закон № 83-ФЗ (а не в БК РФ) изменений, соответствующих сформулированным выше предложениям 2, 3.

Аналогичные коррективы необходимо внести в Программу (раздел 2.1.2). При этом необходимо обеспечить терминологическое единство Программы и Проекта, поскольку в первой используется термин «Единый регистр государственных услуг», во втором – «Сводный перечень государственных и муниципальных услуг и работ».

Перечни услуг должны стать основой формирования государственных и муниципальных заданий автономных и бюджетных учреждений. Однако сегодня понятие «государственное (муниципальное) задание» определено в законодательстве недостаточно четко. Так, в ст. 6 БК РФ записано:

«Государственное (муниципальное) задание – документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ)». Данная формулировка, на наш взгляд, весьма расплывчата, прежде всего с точки зрения присутствующего в ней союза «или»: какие с учетом этого союза комбинации названных требований являются допустимыми?

Одновременно в БК РФ есть статья 69.2; согласно ее п. 1, государственное (муниципальное) задание (далее – задание) должно содержать:

- показатели, характеризующие качество и (или) объем (содержание) оказываемых услуг (выполняемых работ);
- порядок контроля за исполнением задания, в том числе условия и порядок его досрочного прекращения;
- требования к отчетности об исполнении задания.

Задание на оказание услуг также должно содержать:

- определение категорий лиц, являющихся потребителями услуг;
- порядок оказания услуг;
- предельные цены (тарифы) на оплату услуг в случаях, если законодательством РФ предусмотрено их оказание на платной основе, либо порядок установления указанных цен (тарифов) в случаях, установленных законодательством РФ.

Также не вполне понятно, как, в частности, следует понимать стоящее в скобках слово «содержание»: как конкретизацию объема либо как его альтернативу?

Наряду с неоднозначностью указанных норм статей 6 и 69.2 БК РФ между приведенными положениями этих статей имеются очевидные несоответствия.

Поэтому было предложено внести в БК РФ следующие изменения:

- 1) исключить из ст. 6 определение понятия государственного (муниципального) задания;
- 2) предусмотреть в ст. 69.2 описание различных вариантов такого задания.

Говоря о вариантах, мы имеем в виду следующее положение ст. 69.2: «показатели, характеризующие качество и (или) объем (содержание) оказываемых услуг (выполняемых работ)». Представляется необходимым прежде всего разделить услуги (работы) на такие, единицы которых носят и не носят стандартного характера. К первым относятся, например, услуги общего образования, ко вторым – проведение научных исследований.

Для услуг (работ), единицы которых носят стандартный характер, задание должно включать:

- наименование услуги (работы);
- требования к:
 - ее содержанию (стандарт, включающий регламент, при его наличии),
 - объему,
 - качеству (по решению органа, осуществляющего функции и полномочия учредителя).

Для услуг (работ), единицы которых не являются стандартными, следует предусмотреть два возможных варианта задания:

- а) задание включает:
 - наименование услуги (работы);
 - требования к ее объему, качеству (по решению органа, осуществляющего функции и полномочия учредителя);
- б) задание включает:
 - наименование услуги (работы);
 - требования к ее составу, содержанию отдельных единиц услуги (работы), их качеству (по решению органа, осуществляющего функции и полномочия учредителя), другие требования к этим единицам в зависимости от их особенностей.

Первый из указанных вариантов применим, в частности, для услуг театров; второй, например, для НИР, когда устанавливается состав научных тем и ТЗ на каждую из них.

В настоящее время не всегда обеспечивается соответствие между ведомственными перечнями государственных (муниципальных) услуг и работ, положениями об учреждениях определенного вида (типовыми уставами и иными документами с другими названиями, но аналогичными функциями) и собственно уставами учреждений. Поэтому было предложено дополнить разделы 5.2 Проекта и 2.1.2 Программы задачей по обеспечению такого соответствия.

Отдельные проблемы, тормозящие проведение реформы

В последнее время возникают ситуации, когда решение о предоставлении так называемых «субсидий на иные цели» принимает один орган власти, а осуществляет их перечисление учреждению другой. Такие ситуации будут встречаться все чаще по мере внедрения государственных программ и механизмов проектного управления. В связи с этим могут возникать проблемы как с доведением, так и с контролем использования бюджетных средств. Следует заметить, что, согласно статье 78.1 БК РФ, порядок предоставления таких субсидий из федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов определяется соответственно Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией.

Было предложено: внести изменение в разделы 5.2 Проекта и 2.1.2 Программы, предусмотрев в качестве направления повышения эффективности бюджетных расходов предоставление в указанных порядках права органам государственной власти (местного самоуправления) выделять в определенных случаях субсидии на иные цели учреждениям, для которых они не выполняют функции и полномочия учредителя.

Сегодня нередко предоставление федеральным АУ и БУ средств уже упомянутых субсидий на иные цели происходит несвоевременно. В такой ситуации учреждение вынуждено тратить на исполнение соответствующих обязательств средства, полученные из других источников, без права на возмещение своих затрат после получения субсидии. Поэтому было предложено

но внести изменения в абзац второй пункта 24 приказа Минфина России от 16.07.2010 № 72н, предусматривающие, что в случаях несвоевременного перечисления учреждению средств целевых субсидий затраченные им средства, полученные от осуществления приносящей доход деятельности, возмещаются из средств соответствующих целевых субсидий после поступления средств на счет учреждения.

Распределение предложенных мер по времени их реализации

Меры на краткосрочную перспективу

Меры безотлагательного характера

Обеспечение экономической самостоятельности автономных и бюджетных учреждений:

- исключить из законодательства нормы, предусматривающие право исполнительных органов государственной власти (органов местного самоуправления) регулировать вопросы составления и утверждения ПФХД АУ, включая установление формы этих планов;
- радикально сократить объем отчетности АУ и БУ путем установления для них системы учета и отчетности, предусмотренной для негосударственных некоммерческих организаций;
- исключить из Проекта и Программы положения, предусматривающие введение для АУ и БУ новых форм контроля их текущей, в том числе финансовой, деятельности;
- внести изменения в ФЗ «Об автономных учреждениях», возвращающие АУ право размещения всех финансовых средств на счетах в кредитных организациях, а также предоставление ему права не перечислять оставшиеся на конец года средства субсидий на иные цели и бюджетных инвестиций в бюджет, а использовать их в очередном финансовом году на те же цели.

Другие меры на краткосрочную перспективу

1. Внесение изменений в разделы 5.2 Проекта и 2.1.2 Программы, предусматривающих в качестве направления повышения эффективности бюджетных расходов предоставление органам государственной власти (местного самоуправления) права выделять в определенных случаях субсидии на иные цели учреждениям, в отношении которых они не выполняют функции и полномочия учредителя.
2. Внесение изменений в абзац второй пункта 24 приказа Минфина России от 16.07.2010 № 72н, предусматривающего, что в случаях несвоевременного перечисления учреждению средств целевых субсидий затраченные учреждением средства, полученные им от осуществления приносящей доход деятельности, возмещаются из средств соответствующих целевых субсидий после поступления средств на счет учреждения.
3. Внедрение до 2016 г. единых (групповых) нормативов финансового обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания.
4. Внедрение Сводного перечня государственных и муниципальных услуг и работ (до конца 2014 г.) и скорректированных на его основе отраслевых (базовых) и ведомственных перечней государственных (муниципальных) услуг и работ (до конца 2015 г.).

5. Уточнение в БК РФ понятия государственного (муниципального) задания.
6. Дополнение разделов 5.2 Проекта и 2.1.2 Программы задачей по обеспечению до июня 2014 г. соответствия между ведомственными перечнями государственных (муниципальных) услуг и работ положениями об учреждениях определенного вида (типовыми уставами и иными документами с другими названиями, но аналогичными функциями) и собственными уставами учреждений.

Создание «открытой» сферы предоставления (выполнения) государственных и муниципальных услуг (работ)

Рассматриваемые в рамках данной задачи проблемы и меры могут быть отнесены к одному из следующих направлений:

- 1) совершенствование правового регулирования вопросов оказания (выполнения) государственных и муниципальных услуг (работ);
- 2) проведение структурных преобразований сектора государственных и муниципальных учреждений;
- 3) совершенствование механизмов бюджетного финансирования оказания (выполнения) государственных и муниципальных услуг (работ).

Совершенствование правового регулирования вопросов предоставления (выполнения) государственных и муниципальных услуг (работ)

В рамках данного направления необходимо, прежде всего, уточнить в законодательстве понятие «государственная (муниципальная) услуга (работа)», которое сегодня определяется как «услуги (работы), оказываемые (выполняемые) органами государственной власти (органами местного самоуправления), государственными (муниципальными) учреждениями и в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, иными юридическими лицами» (ст. 6 БК РФ).

Главными недостатками данного определения, на наш взгляд, являются:

- 1) отнесение к числу таких услуг (работ) любых услуг (работ) государственных (муниципальных) учреждений, в том числе оказываемые (выполняемые) по их инициативе в рамках приносящей доход деятельности;
- 2) привязка оказания услуг к государственным (муниципальным) структурам, что ограничивает возможности привлечения к оказанию (выполнению) социально значимых услуг (работ) частных организаций.

При совершенствовании указанного определения следует иметь в виду, что оно должно распространяться на *два типа услуг (работ)*. *Первый* – услуги, оказание которых регулируется Федеральным законом от 27.07.2010 № 210-ФЗ. Они изначально рассматриваются как услуги, предоставляемые федеральным или региональным органом исполнительной власти, а также органом местного самоуправления (ст. 2 названного закона). При этом оказание таких услуг, согласно их определению, является реализацией функций указанных органов. *Второй* – услуги (работы) в сферах образования, здравоохранения, культуры и других, которые сейчас в основном предоставляются (выполняются) государственными и муниципальными учреж-

дениями. В законодательстве, регулирующем вопросы создания и деятельности таких учреждений, указывается: «Автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения ...» (п. 1 ст. 2 ФЗ «Об автономных учреждениях»); «Бюджетным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий соответственно органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения ...» (п. 1 ст. 9.2 ФЗ «О некоммерческих организациях»).

Учитывая приведенные определения, а также то обстоятельство, что создание и финансирование деятельности учреждений является лишь одним из возможных способов предоставления услуг (выполнения работ) этого типа, можно дать следующее определение государственным (муниципальным) услугам (работам): государственные (муниципальные) услуги (работы) – услуги (работы), оказываемые (выполняемые) органами государственной власти (органами местного самоуправления), государственными (муниципальными) учреждениями, иными юридическими лицами в целях обеспечения реализации функций указанных органов, установленных в соответствии с предусмотренными федеральными законами полномочиями Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

В этом случае *услуги первого типа*, которые можно назвать административными, определяются как административные услуги – государственные (муниципальные) услуги, предоставляемые органами государственной власти (органами местного самоуправления). *Услуги второго типа*, которые назовем бюджетными¹⁰, определяются как бюджетные услуги (работы) – государственные (муниципальные) услуги (работы), оказываемые, выполняемые государственными (муниципальными) учреждениями, иными юридическими лицами.

Разумеется, приведенные определения могут уточняться, могут использоваться иные термины, но указанные недостатки действующего сегодня понятийного аппарата должны быть устранены в ближайшее время.

Было предложено внести соответствующие изменения в ст. 6 и иные статьи БК РФ, в которых используется термин «государственная (муниципальная) услуга (работа)».

Вместе с тем введение в БК РФ понятия «бюджетная услуга (работа)» представляется задачей частного характера. Сегодня вопросы оказания (выполнения) таких услуг (работ) регулируются главным образом отраслевыми

¹⁰ Заметим, что термин «бюджетная услуга» встречается в БК РФ, но без соответствующего определения.

законами: «Об образовании в Российской Федерации», «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» и др. Что касается норм общепрофессионального характера, то они фрагментарно присутствуют в ряде общепрофессиональных законов, прежде всего в БК РФ, которые в силу особенностей своего предмета не позволяют обеспечить регулирование общепрофессиональных вопросов оказания (выполнения) бюджетных услуг (работ) с необходимой степенью детальности.

В этой связи было предложено принять федеральный закон, непосредственно направленный на регулирование общепрофессиональных вопросов оказания (выполнения) бюджетных услуг (работ). В нем на системной основе мог бы формироваться необходимый понятийный аппарат, могли бы регулироваться вопросы определения состава и содержания таких услуг и работ, условий их оказания (выполнения), разработки и использования соответствующих стандартов и регламентов.

Проведение структурных преобразований сектора государственных и муниципальных учреждений

Реальная самостоятельность организации несовместима с такой ее формой, как учреждение. У учреждения есть собственник, который, естественно, вправе направлять и контролировать его деятельность, прежде всего на основе обязательного для выполнения задания. Поэтому в среднесрочной перспективе представляется целесообразным начать работу по созданию на базе государственного и муниципального имущества некоммерческих организаций другой, отличной от учреждения формы [3, с. 30]. Представляется, что эти организации должны удовлетворять следующим требованиям:

- 1) целью их создания должно являться оказание (выполнение) социально значимых услуг (работ);
- 2) их взаимоотношения с учредителями должны строиться на экономической, а не административной основе (договоры, контракты, а не задания);
- 3) должна предусматриваться возможность совместного учреждения таких организаций федеральными, региональными органами, органами местного самоуправления, а также частными лицами;
- 4) их деятельность должна быть достаточно детально урегулирована, 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 работы¹¹.

Ожидаемые эффекты:

- привлечение в социальную сферу дополнительных финансовых и материальных ресурсов на основе развития ГЧП;
- привлечение к управлению организациями заинтересованных лиц и структур (работодатели в организациях профессионального образования);
- оптимизация расходов бюджетов за счет объединения финансовых ресурсов бюджетов одного и различных уровней.

¹¹ По форме собственности на их имущество такие организации будут являться частными.

Заметим, что целесообразность введения в законодательство новой формы НКО обусловлена тем обстоятельством, что среди существующих форм отсутствуют такие, которые, во-первых, создаются в целях оказания (выполнения) социально значимых услуг (работ), и, во-вторых, основаны на членстве, т.е. прямо предусматривают участие их учредителей, в частности государственных и муниципальных органов, в управлении организацией.

Исходя из этого было предложено внести изменения в раздел 4.1 Проекта, предусматривающие разработку до конца 2015 г. законопроекта, регулирующего вопросы создания и деятельности новой формы НКО, а также включить в указанный раздел положение, предусматривающее преобразование после 2016 г. части АУ в НКО новой формы.

Совершенствование механизмов бюджетного финансирования оказания (выполнения) государственных и муниципальных услуг (работ)

Ориентации бюджетных расходов на обеспечение результативности в высокой степени способствует конкуренция государственных и муниципальных учреждений с негосударственными, прежде всего некоммерческими, организациями. НКО зачастую ориентированы на развитие инновационных услуг и технологий; в большей степени, нежели государственные и муниципальные учреждения, индивидуализируют свою деятельность, учитывая в ней потребности конкретных граждан, различных групп населения. Поддержка подобной деятельности должна вестись главным образом с помощью грантовых механизмов, позволяющих поощрять разнообразные инициативы. Это относится не только к проектам НКО, но и к творческой деятельности в области науки и искусства. Опыт такого рода имеется, однако его развитию препятствует отсутствие единого законодательного регулирования отношений, связанных с предоставлением государственных и муниципальных грантов.

Необходимо отметить, что недавно¹² были внесены изменения в статьи 78 и 78.1 БК РФ, предусматривающие возможность предоставления грантов. Однако определение этого понятия не дано, как и не определены особенности гранта как финансового инструмента. В связи с чем было предложено разработать и принять федеральный закон, регулирующий вопросы предоставления государственных и муниципальных грантов, в котором будут даны определения основных понятий, установлены общие требования к порядку предоставления грантов, в том числе к используемым конкурсным процедурам, а также требования публичной отчетности получателей по использованию грантов и выполнению принятых обязательств и способы их реализации.

Главная и отнюдь не положительная особенность предусмотренных на сегодняшний день механизмов бюджетного финансирования оказания (выполнения) государственных и муниципальных услуг (работ) – их сегментация по формам и типам юридических лиц [3, с. 32]. Уже сама по себе такая сегментация является препятствием для конкуренции, поскольку каждая организация может надеяться на получение только «своих» видов субсидий

¹² Федеральный закон от 02.07.2013 № 181-ФЗ.

и конкурировать с организациями соответствующих групп. В этой связи представляется целесообразным дополнить Проект и Программу положениями, предусматривающими модернизацию названных механизмов в направлении усиления их нацеленности на развитие конкуренции.

Возможны два альтернативных варианта таких изменений:

- 1) включение в Проект и Программу задачи разработки и принятия концепции комплексной модернизации механизмов бюджетного финансирования оказания (выполнения) государственных и муниципальных услуг (работ);
- 2) дополнение Проекта и Программы соответствующими мерами.

Первый вариант предпочтителен, поскольку позволит обеспечить глубокую проработку и широкое обсуждение вопросов, носящих стратегический характер.

В этой связи было предложено дополнить разделы 5.2 Проекта и 2.1.2 Программы положениями, предусматривающими разработку до конца 2015 г. при широком общественном обсуждении концепции комплексной модернизации механизмов бюджетного финансирования оказания (выполнения) государственных и муниципальных услуг (работ).

Распределение предложенных мер по времени их реализации

Меры на краткосрочную перспективу

1. До июня 2014 г.:
 - внести изменения в ст. 6 БК РФ, уточнив понятие «государственная (муниципальная) услуга (работа)»;
 - ввести в БК РФ понятия «административная услуга» и «бюджетная услуга (работа)».
2. Разработать до конца 2014 г. проект федерального закона, регулирующего общетраслевые вопросы оказания (выполнения) бюджетных услуг (работ).
3. Разработать до конца 2014 г. проект федерального закона, регулирующего вопросы предоставления государственных и муниципальных грантов.
4. Дополнить разделы 5.2 Проекта и 2.1.2 Программы положениями, предусматривающими разработку до конца 2015 г. при широком общественном обсуждении концепции комплексной модернизации механизмов бюджетного финансирования оказания (выполнения) государственных и муниципальных услуг (работ).

Меры на среднесрочную перспективу

Создание на базе государственного (муниципального) имущества НКО новой организационно-правовой формы в целях оказания (выполнения) социально значимых услуг (работ), внося изменения в раздел 4.1 Проекта, предусматривающие:

- разработку до конца 2015 г. законопроекта, регулирующего вопросы создания и деятельности новой формы НКО;
- преобразование после 2016 г. части АУ в НКО новой формы.

Представляется, что реализация предложенных мер принесет ощутимый эффект. Проведение полноценной реформы учреждений приведет к заметному сокращению неэффективных расходов, в том числе за счет четкой увязки состава и объема услуг с социальными гарантиями и обязательствами государства, более обоснованного планирования и распределения средств на оказание (выполнение) государственных и муниципальных услуг (работ), более рационального и экономного использования бюджетных средств учреждениями (в частности, при проведении закупок), передачи оказания (выполнения) части государственных (муниципальных) услуг (работ) в рыночный сектор (при репрофилировании или ликвидации соответствующих государственных (муниципальных) учреждений), сокращения издержек по административному контролю текущей деятельности АУ и БУ.

Эффективность расходования бюджетных средств также повысится за счет реализации мер, предложенных в рамках задачи по созданию «открытой» сферы предоставления (выполнения) государственных и муниципальных услуг (работ), т.е. еще более широкого развития конкуренции.

ЛИТЕРАТУРА

1. Романова В.В., Рудник Б.Л., Мацкевич А.В. Показатели бюджетных расходов по отраслям социально-культурной сферы. М.: Издательский дом Высшей школы экономики, 2012.
2. Лисин Н.В., Рудник Б.Л. Реформа бюджетного сектора: проблемы, риски и перспективы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 2. С. 60–77.
3. Лисин Н.В., Рудник Б.Л. Направления и механизмы развития конкуренции за бюджетные средства в социально-культурной сфере Москвы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 1. С. 28–42.
4. Мониторинг хода реализации Федерального закона от 08.05.2010 в части определения субъектами Российской Федерации нормативных затрат, связанных с оказанием государственных услуг / Под ред.: Б.Л. Рудник, Н.В. Лисин. М.: Издательский дом Высшей школы экономики, 2013.
5. Мониторинг хода реализации Федерального закона от 08.05.2010 в части формирования перечней услуг (работ), оказываемых (выполняемых) государственными учреждениями субъектов Российской Федерации / Под ред.: М.Ю. Алашкевич, Б.Л. Рудник. М.: Издательский дом Высшей школы экономики, 2012.
6. Федеральный закон № 83-ФЗ: основные положения, механизмы и инструменты/ Под ред.: М.Ю. Алашкевич, Б.Л. Рудник. М.: Издательский дом Высшей школы экономики, 2011.

IMPROVING THE ORGANIZATIONAL AND FINANCIAL MECHANISMS FOR PUBLIC AND MUNICIPAL SERVICES: RESULTS OF AN EXPERT ANALYSIS

Rudnik Boris L.

PhD, director of the Institute of Public Resource Management,
senior researcher at the HSE.

E-mail: brudnik@hse.ru Address: National Scientific Research University
Higher School of Economics 20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russia

Abstract

This article was prepared on the basis of the proposals of its author, included in the report of the expert group, set up under the instruction of the President of the Russian Federation dated 12 February 2013 to identify measures of the efficiency improving of the budget spending. The author's proposals address two tasks of improving the organizational and financial mechanisms for public and municipal services: 1) the implementation of the public sector and local government agencies reform; 2) the creation of an "open" area of public and municipal services. Openness is understood in the sense that in this area state and local government agencies, as well as private, primarily non-profit organizations are functioning in competition with each other.

The proposed measures are aimed at the adjustment of existing normative legal acts, as well as developing new ones. They are divided into short-term (implementation until 2016) and medium term (implementation in 2017, 2018).

Analysis of the progress of the reform of institutions leads to a conclusion that today, much of it has deviated from its original purpose and is on the verge of collapse on a number of its key parameters. In this context, there are proposed measures related to: a significant increase of economic self-reliance of autonomous and budget funded institutions in the areas of planning, accounting, money management, and the transition to normative financing of the provision of the public and municipal services, ensuring greater structure conformity, content and quality of these services to the guarantees and obligations of the state, the priorities of socio-economic policy.

The second task deals with the problems and measures aimed at: improving the legal regulation of the provision of public and municipal services (today in the definition of such services there is already a discrimination against private organizations as their potential suppliers); implementation of an institutional conversion of public and local government agencies (it is proposed to begin to work on the development of nonprofit organizations on the basis of state and municipal property that may be jointly established by federal and regional authorities, local authorities, as well as individuals); improvement of the mechanisms of the budget financing of public and municipal services (also it is proposed to establish a common legal framework for the provision of state and municipal grants by adopting a special federal law).

Keywords: state and municipal services, government funding, state and local municipal agencies, autonomous agencies, public (budget) institutions, non-profit organization.

REFERENCES

1. Romanova, V.V., Rudnik, B.L. & Matckevich, A.V. (2012). *Pokazateli budgetnyh raskhodov po otrasliam socialno-kulturnoy sfery* [Indicators of budget expenditures through the industry socio-cultural sphere]. Moscow: HSE.
2. Lisin, N.V. & Rudnik, B.L. (2012) Reforma budgetnogo sektora: problemy, riski i perspektivy [The reform of the budget sector: issues, risks and prospects]. *Public Administration Issues*, n. 2, pp. 60–77.
3. Lisin, N.V. & Rudnik, B.L. (2013). Napravleniya i mehanizmy razvitiya konkurentsii za budgetnye sredstva v sotsialno-kulturnoy sfere Moskvy [Orientations and mechanisms of the development of competition for budgetary funds in the socio-cultural sphere of Moscow]. *Public Administration Issues*, n. 1, pp. 28–42.
4. Lisin, N.V. & Rudnik, B.L. (Eds.). (2013). *Monitoring hoda realizatsii Federalnogo zakona ot 08.05.2010 N 83-FZ v chasti opredeleniya sub'ektami Rossiyskoi Federatsii normativnykh zatrat, svyazannykh s okazaniem gosudarstvennykh uslug* [Monitoring of the implementation of the Federal Law of 08.05.2010 N 83-FZ of the Russian Federation in sphere of determine the regulatory costs associated with the provision of public services]. Moscow, HSE.
5. Alashkevich, M.U. & Rudnik, B.L. (Eds.). (2012). *Monitoring khoda realizatsii Federalnogo zakona ot 08.05.2010 N 83-FZ v chasti formirovaniya perechney uslug (rabot), okazyvaemykh (vypolniaemykh) gosudarstvennymi uchregdeniyami sub'ektov Rossiyskoi Federatsii* [Monitoring of the implementation of the Federal Law of 08.05.2010 N 83-FL in sphere of the formation of lists of services(works) performed by government agencies of the Russian Federation]. Moscow: HSE.
6. Alashkevich, M.U. & Rudnik, B.L. (Eds.). (2011). *Federalnyi zakon N 83-FZ: osnovnye pologeniya, mehanizmy i instrumenty* [Federal Law № 83-FL main provisions, mechanisms and tools]. Moscow: HSE.