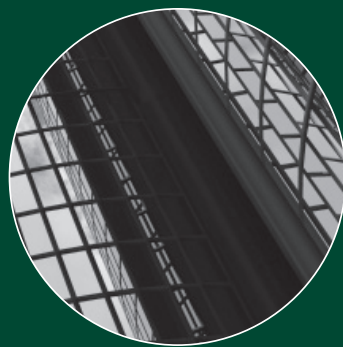
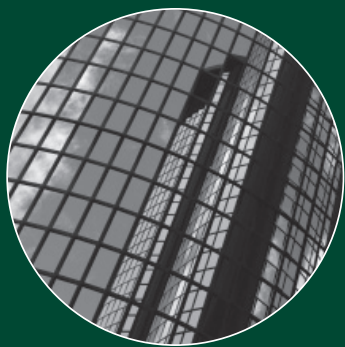
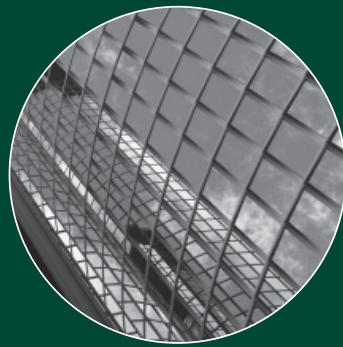
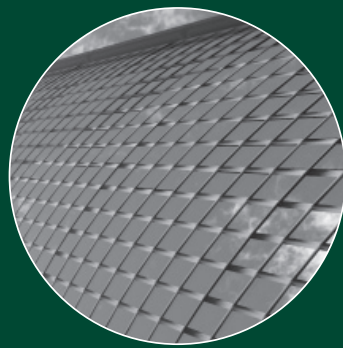
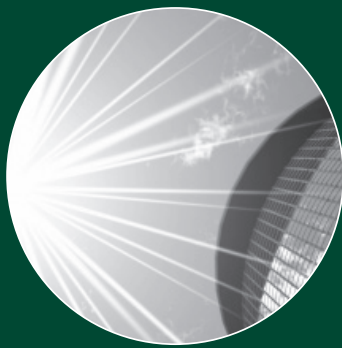
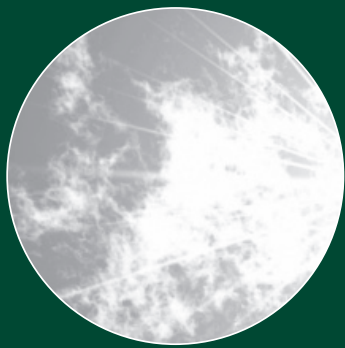


**ИСПОЛЬЗОВАНИЕ
ИНСТРУМЕНТОВ
БЮДЖЕТИРОВАНИЯ,
ОРИЕНТИРОВАННОГО
НА РЕЗУЛЬТАТ,
В ПРАКТИКЕ
МУНИЦИПАЛЬНОГО
УПРАВЛЕНИЯ**



Д.В. Жигалов
Л.В. Перцов
Ю.Ю. Чалая

Оглавление

Введение **3**

Основные инструменты БОР **4**

Долгосрочная целевая программа **4**

Доклад о результатах и основных направлениях деятельности
главного распорядителя бюджетных средств **5**

Ведомственная целевая программа **6**

Муниципальные услуги и работы как единицы деятельности
органов местного самоуправления
и муниципальных учреждений **7**

Реестр муниципальных услуг **7**

Стандарты качества муниципальных услуг **8**

Оценка потребности в муниципальных услугах **9**

Оценка стоимости муниципальных услуг **9**

Муниципальное задание **10**

Взаимосвязь инструментов БОР **12**

Инструменты целеполагания и планирования **12**

Инструменты реализации установленных целей и задач **12**

Рекомендуемые формы представления инструментов БОР **14**

Оформление таблиц мероприятий и целевых показателей
долгосрочных и ведомственных целевых программ **14**

Оформление таблиц доклада о результатах и основных
направлениях деятельности главного распорядителя бюджетных
средств **14**

Примерная нормативная правовая база, необходимая
для внедрения инструментов БОР **18**

ВВЕДЕНИЕ

В Российской Федерации продолжается бюджетная реформа, нацеленная на повышение эффективности органов публичной власти и результативности их деятельности. Ключевой задачей реформы является переход от модели управления затратами к модели управления результатами. Модель управления затратами предполагает детальное планирование бюджетных расходов, при котором «идеальный» результат исполнения бюджета заключается в стопроцентном исполнении плана. При этом зачастую непонятно, с какой целью осуществляются те или иные бюджетные расходы и на обеспечение каких потребностей населения и общества они направлены.

Широко используемая в России система планирования от достигнутого, то есть применение к действующей структуре расходов метода индексации с учетом корректирующих коэффициентов, не позволяет достигать целей социально-экономического развития, усугубляемых органами публичной власти, а также планировать результаты бюджетных расходов на всех уровнях бюджетной системы. Проблема заключается не только в ориентации на управление затратами при бюджетном планировании, но и в неэффективности сложившейся структуры расходов бюджетов всех уровней. Эта структура появилась в результате трансформации бюджетной системы РСФСР – трансформации, на которую наложили свой отпечаток гиперинфляция и социальный популизм, проявившийся в принятии большого количества «нефинансируемых мандатов» (к настоящему времени в значительной степени ликвидированных и преобразованных в «собственные полномочия», но оказавших существенное влияние на структуры расходов всех уровней). Действие как гиперинфляции, так и социального популизма носило достаточно хаотичный характер и по-разному проявлялось в отраслях бюджетной сферы в разных регионах и муниципалитетах.

Модель управления результатами подразумевает планирование деятельности органов публичной власти исходя из того, что целью этой деятельности должно быть достижение конкретных и измеримых социально значимых результатов. Запланированные результаты могут быть достигнуты только при условии устойчивой заинтересованности в этом всех участников бюджетного процесса, поэтому для последних необходимо создавать систему соответствующих стимулов. В сфере общественных финансов данная модель реализуется с помощью методов бюджетирования, ориентированного на результат (БОР).

Внедрение системы БОР в практику работы органов местного самоуправления позволяет:

- определить приоритеты бюджетных расходов и обеспечить их реализацию;
- установить взаимосвязь между ожидаемыми результатами реализации программ и объемом требуемых для этого ресурсов;
- повысить обоснованность бюджетных расходов;
- более эффективно распределить бюджетные средства между конкурирующими статьями расходов в соответствии с приоритетами муниципальной политики;
- расширить самостоятельность и повысить ответственность получателей бюджетных средств;
- стимулировать муниципальных служащих, работников бюджетных и автономных учреждений к эффективной работе,

- направленной на достижение конечных результатов;
- повысить уровень прозрачности деятельности органов местного самоуправления, что способствует повышению доверия населения и привлечению инвесторов.

Внедрение БОР предполагает создание единой системы целеполагания и использование ее в бюджетном планировании, а также создание системы мониторинга целевых показателей исполнения планов, контроля и оценки результатов в соответствии с установленным порядком отчетности. Данная система даст возможность администрациям муниципальных образований справедливо и экономически обоснованно распределять бюджетные ассигнования, а также концентрировать ограниченные ресурсы бюджета на решении приоритетных задач в социально значимых отраслях социальной сферы, что особенно важно в период финансово-экономического кризиса.

Бюджетирование, ориентированное на результат, – это система формирования, исполнения бюджета и бюджетного контроля, прослеживающая взаимосвязь между бюджетными расходами и достигнутыми результатами.

В настоящей брошюре изложены принципы использования и взаимосвязи основных инструментов бюджетирования, ориентированного на результат, на муниципальном уровне. Даны рекомендации по подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования, долгосрочных и ведомственных целевых программ, реестров муниципальных услуг (работ), муниципальных заданий для бюджетных и автономных учреждений и ряда других инструментов БОР, применение которых вызывает наибольшие затруднения в современной российской практике муниципального управления.

ОСНОВНЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ БОР

Применяемые сегодня инструменты бюджетирования, ориентированного на результат, можно разделить на две основные категории:

- инструменты целеполагания и планирования, обеспечивающие единство муниципальной политики в различных отраслях и по муниципалитету в целом, – долгосрочные и ведомственные целевые программы, доклады о результатах и основных направлениях деятельности главных распорядителей бюджетных средств;
- инструменты реализации установленных целей и задач – реестр муниципальных услуг (работ), стандарты качества муниципальных услуг, оценка потребности в муниципальных услугах, оценка стоимости муниципальных услуг, муниципальное задание на оказание услуг (выполнение работ).

Наибольшие методические затруднения связаны с применением инструментов реализации установленных целей и задач в системе БОР, которые также можно условно назвать инструментами бюджетирования по услугам. Актуальность применения данного набора инструментов обусловлена требованием статьи 69.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации, устанавливающей формирование начиная с 2009 года государственных (муниципальных) заданий для всех государственных (муниципальных) учреждений на оказание государственных (муниципальных) услуг и выполнение работ. Активизация разработки и внедрения инструментов бюджетирования по услугам также была связана с появлением новой организационно-правовой формы государственных и муниципальных учреждений – автономного учреждения, которое функционирует и финансируется по принципу исполнения задания учредителя на оказание услуг (выполнение работ).

Поправками, внесенными в Бюджетный кодекс в части установления заданий государственным (муниципальным) учреждениям, фактически создана новая классификация расходов в системе БОР – классификация по услугам и работам. Классификация деятельности по услугам и работам и классификация деятельности по целям и задачам, представленным в различных документах целеполагания, могут совпадать, но это не является обязательным. Зачастую предоставление одной государственной (муниципальной) услуги нацелено на одновременное достижение нескольких целей социально-экономического развития. Более четкое согласование разных классификаций, применяемых в ходе бюджетного планирования, – это направление

ДОЛГОСРОЧНАЯ ЦЕЛЕВАЯ ПРОГРАММА

Применение долгосрочных целевых программ в качестве инструмента управления социально-экономическим развитием муниципального образования определено статьей 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Новая редакция кодекса закрепляет полномочия по установлению порядка принятия решений о разработке, проведении экспертизы и согласования проектов программ, а также их реализации за исполнительными органами местного самоуправления. Кроме того, местная администрация должна утверждать порядок и критерии оценки эффективности долгосрочных целевых программ.



дальнейшего совершенствования бюджетной системы Российской Федерации на всех уровнях.

ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТЬ ВНЕДРЕНИЯ И ПОРЯДОК ПРИМЕНЕНИЯ

Долгосрочная целевая программа – комплекс взаимосвязанных по ресурсам, исполнителям, срокам осуществления и показателям результативности мероприятий, направленных на решение проблем системного характера в сфере социально-экономического развития муниципального образования.

Долгосрочные целевые программы муниципального образования целесообразно применять для решения задач межведомственного характера, которые не могут быть решены в рамках текущей деятельности, а также для достижения стратегических ориентиров развития территории, определенных в документах социально-экономического планирования. Долгосрочные целевые программы подлежат утверждению местной администрацией не позднее чем за месяц до дня внесения проекта решения о бюджете муниципального образования в представительный орган местного самоуправления. В целях упорядочивания процесса применения программ рекомендуется вести их реестр, порядок формирования и применения которого может быть включен в состав нормативного правового акта, регламентирующего применение долгосрочных целевых программ, либо утвержден отдельным нормативным правовым актом муниципального образования.

Основные составляющие долгосрочной целевой программы с учетом потребностей органов местного самоуправления:

- паспорт программы;
- характеристика проблемы (задачи), решение которой осуществляется путем реализации программы, включая анализ причин ее возникновения, целесообразность и необходимость применения программно-целевого метода;
- цели и задачи программы;
- срок реализации программы;
- текстовое описание ожидаемых социально-экономических итогов реализации программы;
- перечень и описание программных мероприятий, включая состав мероприятий, информацию о необходимых объемах средств, выделяемых из местного бюджета и сроках реализации каждого мероприятия;
- целевые значения показателей реализации мероприятий и показателей результативности программы по годам ее осуществления и конечные результаты;
- организационная схема управления и контроля за реализацией программы, включая распределение полномочий и ответственности между главными распорядителями бюджетных средств, отвечающими за ее реализацию;
- обоснование потребностей в ресурсах, необходимых для реализации программы.

Таблицы для представления мероприятий и целевых показателей долгосрочных целевых программ приведены в разделе «Рекомендуемые формы представления инструментов БОР».

Бюджетное планирование с применением долгосрочных целевых программ предполагает возможность получения дополнительного объема финансирования для достижения цели программы за счет субсидий из бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации. Порядок предоставления таких субсидий должен быть определен в аналогичной целевой программе Российской Федерации или соответствующего субъекта РФ.

В соответствии с Бюджетным кодексом ежегодно должна проводиться оценка эффективности реализации долгосрочных целевых программ (оценивается, в частности, ход реализации программы, ее влияние на решение поставленных целей и задач, а также соответствие приоритетам планируемого бюджетного периода). По результатам оценки производится ранжирование программ и формируются предложения об изменении начиная с очередного финансового года объемов бюджетных ассигнований на реализацию программы или о досрочном ее прекращении.

Проблемы и особенности практического применения

В долгосрочной целевой программе должна быть отражена связь ее целей, задач и мероприятий с системой целевых показателей. Только определение показателей результативности по каждому мероприятию и планируемой динамики их значений позволяет придать всем мероприятиям целевой характер и количественную определенность, необходимую для контроля за решением задач развития, обоснованных в программе, и последующей количественной и качественной оценки степени ее успешности. К сожалению, самой распространенной ошибкой на этапе формирования программ является как раз отсутствие такой связи.

Следует различать целевые показатели реализации мероприятий долгосрочной целевой программы и показатели результативности (показатели ожидаемых социально-экономических итогов) ее реализации. Первые отражают ход осуществления конкретных мероприя-

тий (количество единиц приобретенного оборудования, число проведенных спортивных соревнований и др.), а вторые характеризуют общие результаты реализации программы, которые не всегда можно соотнести с конкретными мероприятиями (изменение уровня заболеваемости, доля населения, регулярно занимающегося физической культурой и спортом, и др.).

Поскольку долгосрочные целевые программы муниципального образования применяются в неразрывном единстве с другими инструментами управления, очень важно, чтобы в системе БОР все они были согласованы между собой.

Доклад о результатах и основных направлениях деятельности главного распорядителя бюджетных средств

Ежегодно представляемые субъектами бюджетного планирования доклады о результатах и основных направлениях деятельности являются основным инструментом отраслевого планирования и отчетности. Именно этот инструмент определяет круг полномочий и ответственности главного распорядителя бюджетных средств в соответствии с объемами выделенных ему бюджетных ассигнований с момента реализации Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах и на основании принятых во исполнение

Доклад о результатах и основных направлениях деятельности – документ, в котором в систематизированном виде представлены направления деятельности субъекта бюджетного планирования (главного распорядителя бюджетных средств) в отчетном и плановом периодах времени в разрезе целей, задач, мероприятий и показателей результативности.

данной Концепции правовыми актами и программными документами органов государственной власти и местного самоуправления.

Целесообразность внедрения и порядок применения

Доклад о результатах и основных направлениях деятельности главного распорядителя бюджетных средств подготавливается в целях:

- 1) структурирования деятельности главного распорядителя бюджетных средств по целям, задачам, мероприятиям при осуществлении планирования;
- 2) согласования целей и задач деятельности отраслевых подразделений администрации с приоритетами социально-экономического развития муниципального образования;
- 3) обеспечения населения муниципального образования инфор-

Общие принципы подготовки докладов содержатся в Методических рекомендациях по подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования на 2006–2008 годы, утвержденных совместным письмом Минфина и Минэкономразвития России для распорядителей средств федерального бюджета. Методические рекомендации можно использовать в качестве основы для формирования нормативной правовой базы муниципальных образований в данной сфере. Примерная структура доклада может выглядеть следующим образом:

- раздел 1 «Цели и задачи деятельности»;
- раздел 2 «Расходные обязательства и формирование доходов»;
- раздел 3 «Бюджетные целевые программы и непрограммная деятельность»;
- раздел 4 «Распределение расходов по целям, задачам и программам»;
- раздел 5 «Результативность бюджетных расходов».

мацией о целях и результатах деятельности органов местного самоуправления в доступной для восприятия форме¹.

Ключевой характеристикой доклада, отличающей его от прочих инструментов планирования, является увязка содержательных аспектов деятельности главного распорядителя бюджетных средств с фактическими и планируемыми объемами бюджетного финансирования. Это возможно благодаря тому, что доклад включает в себя все основные параметры деятельности соответствующего подразделения администрации в отчетном и плановом периодах (как правило, три года, предшествующие текущему году, и три года, которые охватывает действующий муниципальный бюджет), структуру и направления использования выделенных ему бюджетных ассигнований.

Проблемы и особенности практического применения

При формировании докладов наибольшие сложности органы местного самоуправления, как правило, испытывают при выборе показателей результативности и определении их целевых значений. Существующая сегодня система статистических и внутриведомственных показателей в большинстве случаев позволяет учитывать только объемы выполненных работ и частично – использованные ресурсы. Выбор способа решения данной проблемы зависит от специфики функционирования отрасли, по которой составляется доклад. В ряде отраслей для оценки результативности имеет смысл использовать дополнительные показатели, сбор которых не требует значительных расходов (например, в сфере образования к таким показателям относятся результаты сдачи единого государственного экзамена, число детей, находящихся на очереди при приеме в дошкольные образовательные учреждения и др.). Если невозможно определить достоверные значения показателей результативности или получить соответствующие данные в сроки, установленные для предоставления отчетности о результатах мониторинга, целесообразно использовать показатели, характеризующие процесс предоставления муниципальных услуг, а не конечный результат (что характерно для докладов в сфере культуры, физической культуры и спорта, молодежной политики).

Определенную сложность может представлять распределение расходов по целям, задачам и программам. Существующая система распределения бюджетных ассигнований в ходе бюджетного планирования часто не позволяет однозначно структурировать общий объем средств по целям и задачам. В частности, вызывает вопросы отражение в докладах долгосрочных целевых программ, направленных на достижение нескольких целей и задач либо на достижение целей деятельности нескольких главных распорядителей бюджетных средств. Частично решить данную проблему позволяет использование экспертных оценок (с прилагаемым обоснованием) и повторный учет программ.

Перспективный уровень внедрения БОР подразумевает такую перестройку бюджетного процесса, чтобы у распорядителей бюджетных средств возникла заинтересованность в повышении эффективности их использования, достижении результатов. Стимулы могут носить как финансовый, так и нефинансовый характер. Учет результатов оценки деятельности главных распорядителей бюджетных средств, представленных в докладах, при определении объемов бюджетного финансирования представляет собой частный случай такого стимулирования. В ряде субъектов Российской Федерации и муниципальных образований учет результатов деятельности главных распорядителей бюджетных средств уже внедрен в бюджетный процесс. Вместе с тем практика функционирования органов местного самоуправления такова, что требуется максимально аккуратно использовать механизмы материального стимулирования при определении объемов бюджетного финансирования. Сегодня нужны исключительно положительные стимулы при учете результатов ежегодной оценки деятельности главных распорядителей бюджетных средств (поощрение при достижении лучших в сравнении с плановыми значений показателей результативности).

¹ В тех случаях, когда доклады о результатах и основных направлениях деятельности главных распорядителей бюджетных средств обнародуются путем размещения в доступном для граждан месте, на сайте муниципального образования или публикуются в средствах массовой информации в соответствии с порядком, установленным местной администрацией.

ВЕДОМСТВЕННАЯ ЦЕЛЕВАЯ ПРОГРАММА

Применение ведомственных целевых программ в бюджетном процессе на муниципальном уровне обусловлено необходимостью повышения ответственности субъектов бюджетного планирования за достижение конкретных, количественно определенных результатов. Ведомственные целевые программы позволяют решить традиционную проблему применения долгосрочных целевых программ, связанную с коллективным характером ответственности, который часто не позволяет оценить вклад отдельного подразделения муниципальной администрации в достижение установленных целей и задач развития муниципального образования в целом.

ВЕДОМСТВЕННАЯ ЦЕЛЕВАЯ ПРОГРАММА – комплекс взаимосвязанных по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления мероприятий, реализуемых главным распорядителем бюджетных средств и обеспечивающих решение отраслевых задач в поле его ответственности в сфере социально-экономического развития муниципального образования.

Ведомственная целевая программа является самостоятельным инструментом программно-целевого управления, применяемым главным распорядителем бюджетных средств для достижения целей и задач развития конкретной отрасли. Мероприятия ведомственной целевой программы не должны совпадать (полностью или частично) с мероприятиями долгосрочных целевых программ муниципального образования.

ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТЬ ВНЕДРЕНИЯ И ПОРЯДОК ПРИМЕНЕНИЯ

Регулирование применения ведомственных целевых программ положениями статьи 179.3 Бюджетного кодекса Российской Федерации носит достаточно общий характер. Главный распорядитель средств местного бюджета в соответствии с порядком, утверждаемым администрацией муниципалитета:

- разрабатывает проекты ведомственных целевых программ;
- обеспечивает реализацию ведомственных целевых программ ведомства и их финансирование;
- формирует и представляет отчетность о реализации ведомственных целевых программ.

В этой связи муниципальная администрация должна разработать и утвердить порядок применения ведомственных целевых программ в качестве инструмента бюджетного планирования с тем, чтобы формализовать процедуры согласования, утверждения и реализации программ в процессе бюджетного планирования. Требуется предметно регламентировать процесс применения ведомственных целевых программ на уровне субъектов бюджетного планирования и муниципального образования в целом. Рекомендуется также отдельно закрепить муниципальным нормативным правовым актом форму и порядок ведения реестра ведомственных целевых программ.

Как и в отношении долгосрочных целевых программ, целесообразно установить порядок проведения оценки эффективности реализации ведомственных целевых программ, однако в данном случае оценка должна служить повышению качества управления, а не перераспределению бюджетных ресурсов.

Ведомственная целевая программа, как инструмент, привязанный к среднесрочному циклу бюджетного планирования, разрабатывается на срок не более трех лет. Дробление ведомственной целевой программы на подпрограммы представляется нецелесообразным. Важно, что различия между применением долгосрочных и ведомственных целевых программ сводятся исключительно к организации процесса формирования, реализации и отчетности и не затрагивают существа программно-целевого метода.

Формы таблиц для представления мероприятий и целевых показателей ведомственных целевых программ соответствуют аналогичным формам, применяемым в долгосрочных целевых программах, и приведены в разделе «Рекомендуемые формы представления инструментов БОР».

Проблемы и особенности практического применения

Проблемы, возникающие в процессе применения ведомственных целевых программ и долгосрочных целевых программ, похожи. Но, поскольку первые базируются на системе стратегических целей, тактических задач и показателей деятельности соответствующих главных распорядителей бюджетных средств муниципального образования, это накладывает дополнительные ограничения при выборе целей и задач программы и определяет характер ее связи с другими инструментами БОР.

Муниципальные услуги и работы как единицы деятельности органов местного самоуправления и муниципальных учреждений

Для повышения эффективности бюджетных расходов и обеспечения реализации целей и задач, установленных в документах муниципального общеэкономического и отраслевого планирования – докладах о результатах и основных направлениях деятельности, долгосрочных и ведомственных целевых программах, – применяется комплекс инструментов БОР, которые в целом можно охарактеризовать как инструменты бюджетирования по услугам.

До настоящего времени в российском бюджетном законодательстве отсутствовало четкое определение государственной (муниципальной) услуги. Так, в действующей редакции Бюджетного кодекса услуги определяются через задания, а задания, в свою очередь, через услуги. Опираясь на общие подходы и термины, содержащиеся в действующем российском законодательстве, и опыт своей работы в регионах и муниципалитетах Российской Федерации, специалисты Института экономики города разработали методологию выделения муниципальных услуг и работ в целях формирования заданий для муниципальных учреждений в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса.

Муниципальная услуга – деятельность органов местного самоуправления, муниципальных учреждений и иных организаций, осуществляемая в рамках их компетенции, финансируемая за счет бюджетных средств и направленная на удовлетворение потребностей отдельных граждан, групп граждан, населения в целом, а также юридических лиц в реализации их конституционных, законных, уставных и иных прав, установленных соответствующими нормативными правовыми актами.

В соответствии с предложенным определением можно выделить следующие основные критерии (сущностные характеристики) муниципальной услуги:

- услуга предоставляется по нормативно-правовым основаниям;
- финансирование (в том числе частичное) осуществляется за счет средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации;
- имеется целевая группа получателей услуги (категория граждан, на удовлетворение потребностей которой направлена деятельность органов местного самоуправления, или юридические лица, имеющие право на получение соответствующей услуги);

Понятие «государственная (муниципальная) услуга» появилось в Бюджетном кодексе неслучайно. Развитие и внедрение в бюджетный процесс инструментов бюджетирования, ориентированного на результат, потребовало четкого выделения единицы деятельности субъектов бюджетного планирования как основы для оценки результативности и эффективности этой деятельности. В качестве такой единицы была выбрана государственная (муниципальная) услуга.

- результатом оказания услуги не является материальный продукт – услуга потребляется в процессе ее производства;
- услуга непосредственно влияет на изменение состояния целевой группы (социально-экономический результат или эффект).

Муниципальная работа – деятельность органов местного самоуправления, муниципальных учреждений и иных организаций, осуществляемая в рамках их компетенции, финансируемая за счет бюджетных средств и направленная на удовлетворение потребностей отдельных граждан, групп граждан, населения в целом, а также юридических лиц в реализации их конституционных, законных, уставных и иных прав, установленных соответствующими нормативными правовыми актами. Результатом муниципальной работы является материальный продукт производственной деятельности.

В соответствии с предложенным определением можно выделить следующие основные критерии (сущностные характеристики) муниципальной работы:

- работа выполняется по нормативно-правовым основаниям;
- финансирование (в том числе частичное) осуществляется за счет средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации;
- имеется целевая группа получателей работы (категория граждан, на удовлетворение потребностей которой направлена деятельность органов местного самоуправления, или юридические лица, имеющие право на получение соответствующей работы);
- результатом выполнения работ является материальный продукт производственной деятельности;
- работа непосредственно влияет на изменение состояния целевой группы (социально-экономический результат или эффект).

Таким образом, различие между муниципальной услугой и работой состоит в том, что услуга представляет собой действие, приносящее потребителю некую пользу или выгоду, которая потребляется в процессе производства услуги, и при этом не создается материальный продукт. Результатом выполнения работы, напротив, является производство конкретного материального продукта для обеспечения потребностей физического или юридического лица. Выполнение работ может являться необходимым условием оказания муниципальной услуги.

Важно отметить, что под муниципальной услугой и работой подразумевается только деятельность, которая оказывает непосредственное воздействие на потребителей – физических или юридических лиц и осуществление которой полностью или частично финансируется за счет бюджетных средств. В этом различие между муниципальными услугами и работами и более широким видом деятельности – реализацией функций органов публичной власти, которая не всегда подразумевает непосредственное воздействие на потребителя.

Реестр муниципальных услуг

Задача установления муниципальных заданий на оказание услуг (выполнение работ) требует предварительного выделения полного перечня видов деятельности (услуг и работ) муниципальных учреждений. На основании такого перечня составляется единый список муниципальных услуг (работ) – реестр.

Реестр муниципальных услуг (работ) – нормативный документ, который содержит регулярно обновляемые сведения о полном перечне муниципальных услуг (работ), выполняемых или фактически оказываемых жителям муниципального образования и/или хозяйственным обществам, действующим на его территории, полностью или частично за счет средств соответствующего бюджета.

Целесообразность внедрения и порядок применения

Бюджетное законодательство Российской Федерации не содержит требования об обязательности формирования реестра государственных (муниципальных) услуг (работ), однако такой реестр является эффективным и удобным инструментом для субъектов бюджетного планирования при формировании муниципальных заданий подведомственным учреждениям. Поскольку каждое ведомство разрабатывает задания на оказание услуг (выполнение работ) своим подведомственным учреждениям самостоятельно, важно обеспечить унифицированный подход к выделению услуг и создать единый перечень услуг – во избежание несогласованности и «разнокалиберности» услуг при установлении заданий.

В связи с тем что основная часть деятельности органов местного самоуправления, ориентированная на конечных потребителей – физических или юридических лиц, связана с предоставлением услуг, а не с выполнением работ, целесообразно использовать реестр, включающий в себя одновременно муниципальные услуги и работы.

Реестр муниципальных услуг (работ) может формироваться по муниципальным учреждениям, в отраслевом разрезе или по муниципалитету в целом. Примерная форма реестра приведена в разделе «Рекомендуемые формы представления инструментов БОР».

Проблемы и особенности практического применения

При формировании реестра муниципальных услуг (работ) муниципалитеты обычно испытывают сложности, связанные с выделением и детализацией услуг и работ учреждений. Необходимость детализации определенного вида деятельности муниципального учреждения по конкретным услугам (работам) обусловлена различиями в специфике оказания отдельных услуг (выполнения работ) и в источниках их финансирования. Например, дошкольные образовательные учреждения предоставляют детям общедоступное и бесплатное дошкольное образование, гарантированное Конституцией Российской Федерации. Однако бесплатным в дошкольных учреждениях является только образовательно-воспитательный процесс, а содержание и питание детей частично оплачивают их родители (законные представители), что предопределяет необходимость выделения в деятельности дошкольных учреждений как минимум двух услуг: обучения и воспитания детей по программам дошкольного образования, с одной стороны, питания и содержания детей – с другой. Поэтому при формировании реестра требуется группировать услуги (работы) по видам.

Вид муниципальных услуг (работ) – группа муниципальных услуг (работ), объединяющая услуги (работы), однородные по функциональным характеристикам, характеру деятельности и предъявляемым к организации оказания услуг (выполнения работ) нормативным требованиям соответствующей отрасли экономики или социальной сферы.

Реестр муниципальных услуг (работ) используется при формировании муниципальных заданий учреждениям в целях унификации формулировок и степени детализации услуг (работ), оказываемых (выполняемых) однотипными учреждениями в рамках заданий, а также для обеспечения полноты отражения в заданиях всех направлений и видов деятельности муниципальных учреждений.

Стандарты качества муниципальных услуг

Для установления четких требований к содержанию и основным параметрам муниципальных услуг, включенных в реестр муниципальных услуг (работ), а также для обеспечения равного доступа потребителей к услугам разрабатываются стандарты качества муниципальных услуг.

Под стандартом понимается типовой образец, которому должны соответствовать основные параметры услуги, оказываемой в любом муниципальном учреждении. Стандарты могут содержать как мини-

мальные, обязательные для выполнения всеми учреждениями, так и повышенные требования (на условиях полной или частичной оплаты потребителями). В зависимости от выбранного уровня детализации муниципальных услуг стандарты качества муниципальных услуг могут формироваться как по отдельным услугам, так и по видам услуг.

Стандарт качества муниципальных услуг – документ, содержащий описание состава, качества, условий и порядка предоставления услуг, позволяющий потребителю услуги получить четкое представление о своих правах на нее и условиях ее получения в рамках действующего законодательства.

Целесообразность внедрения и порядок применения

Стандарты качества услуг распространяются на весь процесс предоставления услуги – от правового основания предоставления и способов информирования потребителей об услуге до порядка ее оказания. При этом уровень детализации и требований к услугам в стандартах качества услуг зависит от финансовых возможностей муниципального образования.

Утвержденные стандарты качества муниципальных услуг позволяют:

- объективно оценивать деятельность учреждений по предоставлению услуг;
- населению – контролировать деятельность учреждений по оказанию услуг;
- привлекать к оказанию муниципальных услуг организации частного сектора, создавая конкуренцию на рынке предоставления услуг;
- отслеживать изменения в качестве предоставления услуг;
- сравнивать качество предоставления услуг в муниципальном и частном секторах;
- сравнивать качество предоставления услуг в разных регионах и (или) муниципальных образованиях.

Проблемы и особенности практического применения

Утверждение стандартов качества муниципальных услуг нормативным правовым актом органов местного самоуправления порождает расходное обязательство муниципалитета по обеспечению их исполнения. Это означает, что формирование стандартов качества услуг связано с риском установления завышенных требований к муниципальным услугам, которые не могут быть обеспечены исходя из возможностей местного бюджета.

Важно, что с изменением экономической ситуации в Российской Федерации и в мире возможности местного бюджета также могут измениться – как и потребности населения муниципалитета в предоставлении некоторых видов услуг по объему и уровню качества. Поэтому нормативный правовой акт муниципального образования, регулирующий процесс формирования и утверждения стандартов качества муниципальных услуг, должен помимо прочего содержать порядок пересмотра и корректировки утвержденных стандартов.

Администрация также должна дать четкое правовое определение роли стандартов качества, сферы их применения и лиц, ответственных за соответствие фактически предоставляемых услуг утвержденным стандартам. Потребность решения этих вопросов на муниципальном уровне обусловлена недостаточной степенью их нормативно-правовой проработки в действующем федеральном законодательстве. Так, отсутствует четкое разграничение областей применения административных регламентов и стандартов качества, не сформированы порядок и общепринятая практика обжалования качества услуг потребителями.

Утверждение стандартов качества услуг на муниципальном уровне позволяет в дальнейшем перейти на нормативно-целевое финансирование муниципальных учреждений, предварительно разработав нормативно-сметные методики финансирования расходов на оказание услуг в рамках муниципальных заданий. Кроме того, стандарты качества услуг способствуют повышению информированности населения муниципальных образований о составе и объемах услуг, на которые оно имеет право, разрешению спорных ситуаций, возникающих в ходе предоставления услуг, а также обеспечению большей прозрачности деятельности и подотчетности органов местного самоуправления населению.

ОЦЕНКА ПОТРЕБНОСТИ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГАХ

Для определения реально существующей у населения муниципальной образования потребности в муниципальных услугах проводится оценка потребности в услугах.

Оценка потребности в муниципальных услугах – процесс измерения спроса населения на предоставляемые или планируемые к предоставлению муниципальные услуги.

Оценка потребности позволяет органам местного самоуправления получить информацию о необходимых объемах предоставления услуг, которую целесообразно учитывать в двух аспектах:

- 1) для определения необходимых объемов оказания каждой муниципальной услуги и установления на этой основе заданий муниципальным учреждениям;
- 2) для выявления тенденций изменения спроса на услуги со стороны населения и использования этой информации для корректировки приоритетов развития муниципального образования и реструктуризации бюджетной сети.

Согласно сложившейся практике оценка потребности в натуральном (количественном) выражении и оценка потребности в стоимостном выражении проводятся отдельно. Предполагается, что оценка потребности в натуральном выражении позволяет получить информацию о необходимых объемах предоставления услуг, а в стоимостном – об объемах бюджетных средств, требуемых для оказания соответствующего количества услуг. Оценка потребности в стоимостном измерении получается путем умножения результатов оценки потребности в натуральном выражении на среднюю единицу стоимости услуги (при отсутствии детального выделения услуги расчет осуществляется по отдельным компонентам). Следует различать оценку потребности в стоимостном виде (объем средств, требуемых для удовлетворения всего объема спроса, предъявляемого на услугу) и оценку стоимости услуг (процесс калькуляции средней стоимости услуги). Оценка потребности в муниципальных услугах в стоимостном выражении должна опираться на результаты оценки стоимости каждой отдельной услуги.

ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТЬ ВНЕДРЕНИЯ И ПОРЯДОК ПРИМЕНЕНИЯ

Оценка потребности в муниципальных услугах проводится путем анализа данных о фактических объемах предоставленных услуг и количестве потребителей услуг за предшествующие периоды с учетом наличия и степени воздействия факторов, которые непосредственно влияют на потребность в соответствующих услугах.

В зависимости от специфики предоставляемых муниципальных услуг потребность в них может оцениваться на уровне отдельного учреждения (и в дальнейшем суммироваться) и на уровне отрасли социальной сферы в целом.

Оценка потребности в муниципальных услугах имеет яркую отраслевую специфику, которая выражается в используемых показателях и учитываемых факторах влияния, а также в самой технологии проведения оценки. Основные показатели, используемые для оценки потребности в услугах во всех социальных отраслях, можно свести в следующие универсальные группы:

- 1) показатели, характеризующие фактический объем предоставления услуги. Данные показатели определены в различных единицах в зависимости от специфики конкретной услуги;
- 2) показатели, характеризующие доступность услуги. Непосредственные данные о доступности услуг в существующей системе сбора и учета административной информации (размер очереди в детские дошкольные учреждения, количество так называемых коридорных больных в стационарных медицинских учреждениях и т.д.), как правило, не фиксируются или фиксируются неточно. Поэтому во многих случаях применяются косвенные показатели. В частности, в качестве таких показателей используются соотношения между фактическими и плановыми объемами предоставления услуги. Плановые объемы предоставления услуги определяются на основании мощности учреж-

дений (рабочего времени специалистов) и существующих нормативов по оказанию услуг (нормативов по времени приема больных, наполняемости тренировочных групп в спортивных учреждениях и т.п.). Предполагается, что превышение фактических объемов услуги над плановыми (то есть над мощностью) с большой степенью вероятности может свидетельствовать о недостаточной доступности услуги;

3) показатели, характеризующие различные факторы, влияющие на потребность в услуге. Состав показателей, включенных в данную группу, варьирует в зависимости от отрасли и специфики предоставления услуг. В целом можно выделить группу услуг, потребность в которых тесно связана с демографическими показателями (услуги образования, здравоохранения), и услуги, не имеющие тесной связи с демографическими параметрами (например, издание газет). Также по каждому виду услуг выделяются не демографические показатели, влияющие на размер потребности. Например, в сферах культуры и спорта значительную роль играет наличие профильных кадров в соответствующих учреждениях.

К основным методам оценки потребности в оказании муниципальных услуг относятся:

- математическое моделирование (полностью формализованный подход);
- использование экспертных оценок (неформализованный субъективный подход);
- оценка на основе сопоставления показателей доступности и фактического объема оказанных услуг (комбинированный подход).

Выбор того или иного метода осуществляется исходя из характера оцениваемых услуг (измеримость, простота выделения целевой группы получателей услуги, степень нормативно-правового регулирования и др.), качества статистического учета, а также материальных и кадровых возможностей муниципально-го образования.

ПРОБЛЕМЫ И ОСОБЕННОСТИ ПРАКТИЧЕСКОГО ПРИМЕНЕНИЯ

В результате оценки потребности в муниципальных услугах может быть установлено, что некоторые услуги предоставляются на уровне, недостаточном для удовлетворения существующих потребностей населения муниципального образования, а ресурсы местного бюджета не позволяют увеличить объемы предоставления данных услуг. Поэтому утверждение органами местного самоуправления результатов оценки в любой форме представляется нецелесообразным. Информация о потребности в услугах носит аналитический характер и должна применяться для уточнения бюджетных приоритетов муниципального образования и определения объемов оказания услуг муниципальными учреждениями при формировании муниципальных заданий для них.

Кроме того, результаты оценки могут использоваться для разработки программ реструктуризации бюджетной сети на муниципальном уровне. Если спрос на определенные услуги со стороны населения муниципалитета неуклонно сокращается, это должно служить для муниципальной администрации сигналом к уменьшению объемов предоставления этих услуг, а также штатной численности и прочих мощностей оказывающих их учреждений – с тем чтобы перенаправить высвобожденные средства на увеличение объемов оказания тех муниципальных услуг, потребность в которых возрастает.

ОЦЕНКА СТОИМОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ

Одной из ключевых задач в практике внедрения БОР является оценка стоимости услуг.

Сформулировав цели и задачи своей деятельности, субъекты бюджетного планирования должны определить мероприятия и разработать программы, направленные на достижение установленных целей и решение намеченных задач. Расходы на осуществление мероприятий и программ включают в себя не только все непосредственные (прямые) расходы на их реализацию, но и расходы на администрирование, капитальные расходы, расходы на мониторинг осуществления мероприятий, реализации программ и их результатов и др.

Оценка стоимости муниципальной услуги – метод калькуляции стоимости услуги, при котором обособленно учитываются все компоненты стоимости услуги, необходимые для ее предоставления.

ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТЬ ВНЕДРЕНИЯ И ПОРЯДОК ПРИМЕНЕНИЯ

Оценка стоимости услуг позволяет определить структуру затрат на предоставление каждой бюджетной услуги, выявить в ней долю накладных (административных) расходов и рассчитать эффективность предоставления услуги. Применение методологии оценки стоимости услуг позволяет органам местного самоуправления:

- объективно оценить объем исполняемых расходных обязательств;
- рассчитать нормативы финансирования расходов на оказание муниципальных услуг;
- рассчитать стоимость выполнения заданий на оказание муниципальных услуг;
- разработать экономически обоснованные показатели качества муниципальных услуг.

На этапе планирования бюджета информация о стоимости услуг нужна для определения величины бюджетных ассигнований, необходимых для предоставления бюджетных услуг установленного объема и качества. На этапе контроля за исполнением бюджета, ориентированного на результат, она важна для оценки бюджетной и социальной эффективности той или иной бюджетной услуги или программы. Таким образом, оценка стоимости муниципальной услуги с учетом количественных результатов, полученных в ходе оценки потребности в услугах и требований стандартов качества услуг, служит эффективным инструментом формирования обоснованной и эффективной структуры расходов местного бюджета.

Сравнив полученные результаты и произведенные для их достижения затраты, субъект бюджетного планирования может оценить эффективность предоставления услуги, выбрать наиболее рациональный способ предоставления услуги, подкрепить запросы об увеличении бюджетного финансирования экономически обоснованным расчетом стоимости муниципальной услуги. По итогам данного анализа могут делаться выводы о необходимости прекращения предоставления муниципальной услуги, изменения объема ее предоставления, продолжения ее предоставления в прежнем объеме или внесения изменений в процесс предоставления услуги.

ПРОБЛЕМЫ И ОСОБЕННОСТИ ПРАКТИЧЕСКОГО ПРИМЕНЕНИЯ

Оценка стоимости муниципальной услуги предполагает учет всех расходов, которые необходимо произвести для оказания услуги. При этом в стоимость услуги включаются только расходы, которые необходимо осуществлять на регулярной основе во время оказания услуги. Расходы, не являющиеся регулярными (таковы, например, расходы на капитальный ремонт здания учреждения, оказывающего услуги), следует финансировать отдельно от финансирования услуг при переходе к системе бюджетирования по услугам (при этом целесообразно использовать ведомственные целевые программы).

Деятельность муниципальных учреждений по подготовке спортсменов разного уровня спортивного мастерства – это деятельность, связанная с предоставлением следующих видов услуг:

- подготовка спортсменов по видам спорта;
- проведение физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий и учебно-тренировочных сборов;
- обеспечение участия спортсменов в спортивных соревнованиях;
- организация и предоставление дополнительных платных услуг.

При финансировании услуг по подготовке спортсменов к прямым расходам относятся расходы на заработную плату тренерскому составу и необходимый инвентарь, а к косвенным – специальным образом выделенная часть расходов на административно-управленческий персонал спортивного учреждения, оплату услуг предприятий ЖКХ, транспорта и связи, проведение мероприятий, осуществляемых в рамках учебного плана, текущий ремонт и расходов на развитие организации.

Расходы, связанные с капитальным ремонтом зданий, закупками автотранспорта и тренажеров, не следует включать в стоимость услуг и целесообразно осуществлять в рамках ведомственных целевых программ.

При оценке стоимости необходимо учитывать, что стоимость услуг, как правило, зависит от объема их предоставления. Поэтому наиболее корректно обозначать не просто стоимость единицы услуги, а стоимость единицы услуги при определенном объеме ее оказания.

Действующая в настоящее время система бюджетного учета не позволяет вести отдельного учета расходов по услугам. Применение оценки стоимости муниципальной услуги в качестве инструмента бюджетирования, ориентированного на результат, требует организации отдельного учета бюджетных затрат в разрезе услуг. Как показывает опыт Института экономики города, именно оценка стоимости услуг вызывает сегодня наибольшие затруднения среди всего комплекса инструментов БОР, поэтому настоятельной потребностью является разработка методических рекомендаций по ее осуществлению¹.

Муниципальное задание

В соответствии с положениями статьи 69.2 Бюджетного кодекса при составлении проектов бюджетов для планирования бюджетных ассигнований на оказание государственными (муниципальными) учреждениями и некоммерческими организациями государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) используется государственное (муниципальное) задание. Муниципальная администрация должна утвердить порядок формирования и финансового обеспечения выполнения заданий на оказание услуг (выполнение работ).

Муниципальное задание – документ, устанавливающий требования к составу, качеству, объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания муниципальных услуг (выполнения работ).

ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТЬ ВНЕДРЕНИЯ И ПОРЯДОК ПРИМЕНЕНИЯ

Муниципальное задание используется, с одной стороны, как инструмент планирования бюджетных ассигнований при составлении проекта местного бюджета, с другой – как инструмент ориентации поставщиков муниципальных услуг (работ) на достижение установленных количественных и качественных результатов предоставления услуг (выполнения работ).

В соответствии с поправками, внесенными в Бюджетный кодекс 30 декабря 2008 года, муниципальное задание должно формироваться не только на оказание услуг потребителям – физическим и юридическим лицам, но и на выполнение работ муниципальными учреждениями и некоммерческими организациями. В зависимости от того, выполняет ли учреждение работы или предоставляет услуги, перечень требований к составу заданий различен и определен в статье 69.2 Бюджетного кодекса.

Муниципальное задание включает в себя все виды услуг и работ, которые учреждение оказывает полностью или частично за счет средств бюджета, в рамках деятельности, установленной уставом бюджетного или автономного учреждения (некоммерческой организации). Начиная с 2009 года финансирование муниципальных учре-

ждений – как автономных, так и бюджетных – должно осуществляться только при условии установления для них муниципального задания на оказание услуг (выполнение работ). При этом учредитель несет ответственность за финансовое обеспечение выполнения муниципального задания в соответствии с порядком, установленным муниципальной администрацией.

¹ См.: Жигалов Д.В., Коваленко Е.А. Оценка полной стоимости государственных и муниципальных услуг: методология, практический опыт и прикладной инструментарий. М.: Фонд «Институт экономики города», 2008. [С приложением CD-диска с программой – калькулятором стоимости услуг].

Проблемы и особенности практического применения

Муниципальные задания учреждениям формируются структурными подразделениями муниципальной администрации (главными распорядителями бюджетных средств), осуществляющими координацию и управление в соответствующей сфере в установленном администрацией порядке. Функции по разработке и утверждению муниципального задания учреждению соответствующей отрасли закрепляются нормативным правовым актом органов местного самоуправления за конкретным структурным (отраслевым) подразделением муниципальной администрации. Для подавляющего большинства муниципалитетов наиболее целесообразно закрепление указанной функции за главным распорядителем бюджетных средств.

При определении требований к формированию нормативной-правовой базы, регулирующей применение муниципальных заданий, Бюджетный кодекс Российской Федерации не делает различий между муниципальными заданиями бюджетным и автономным учреждениям, а также заданиями некоммерческим организациям. Вместе с тем требования к порядку формирования и финансового обеспечения заданий для поставщиков услуг разных типов оправданно утвердить разными муниципальными нормативными правовыми актами: отдельно для бюджетных учреждений, для автономных учреждений и для прочих некоммерческих организаций. Это связано с различиями в условиях и порядке финансирования выполнения заданий бюджетными и автономными учреждениями и прочими некоммерческими организациями, обуславливающими различия и в самом порядке формирования и утверждения муниципальных заданий указанным учреждениям – в части согласования проекта муниципального задания с бюджетным и автономным учреждением или с некоммерческой организацией.

Опыт работы Института экономики города в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях свидетельствует о том, как важно выбрать эффективную форму представления муниципального задания, с тем чтобы в ней могли быть наглядно отражены его основные элементы и наилучшим образом представлена деятельность учреждения в разрезе услуг (работ). В этой связи Институт разработал табличную форму, выстроенную в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса (форма с рекомендациями по ее заполнению представлена в разделе «Рекомендуемые формы представления инструментов БОР»).

Другим важным вопросом при определении формы и содержательных элементов муниципального задания является решение о включении или невключении в него показателей, характеризующих стоимость предоставляемых муниципальных услуг (выполняемых работ). Несмотря на то что Бюджетный кодекс не требует отражать в задании стоимостные показатели, ряд регионов и муниципальных образований своими нормативными правовыми актами включили их в форму государственного (муниципального) задания в виде обязательных требований к содержанию задания. В результате учреждения и главные распорядители бюджетных средств должны регулярно проводить огромное количество вычислений по расчету оценочной или фактической стоимости услуг и работ, что, повторим, не требуется на современном этапе внедрения БОР. На федеральном уровне при формировании государственных заданий на оказание услуг (выполнение работ) федеральным государственным учреждениям стоимостные показатели не включаются в задания (см. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2008 г. № 1065 «О порядке формирования и финансового обеспечения выполнения

государственного задания федеральными органами исполнительной власти и федеральными государственными учреждениями»).

Использование муниципального задания как инструмента планирования бюджетных ассигнований на оказание муниципальных услуг (выполнение работ) подразумевает определение в муниципальной нормативной-правовой базе процедуры и порядка балансировки объема задания и выделяемых бюджетных ассигнований в ходе подготовки и утверждения проекта местного бюджета. Эта процедура должна включать в себя сроки подготовки проектов заданий, сроки внесения коррективов в случае изменения объема бюджетных ассигнований, предусмотренных на оказание соответствующих муниципальных услуг (выполнение работ), порядок согласования проектов заданий и объемов их финансового обеспечения с учреждениями или

некоммерческими организациями, которым будут установлены задания, а также сроки утверждения проектов заданий. Муниципальные задания учреждениям на оказание муниципальных услуг (выполнение работ) целесообразно утверждать приказами соответствующих структурных подразделений муниципальной администрации, ответственных за формирование заданий, после утверждения решения о бюджете муниципального образования на очередной финансовый год (на очередной финансовый год и плановый период).

На этапе выполнения утвержденных муниципальных заданий в процессе исполнения местного бюджета основные трудности у главных распорядителей бюджетных средств, как правило, возникают в связи с финансировани-

ем выполнения заданий учреждениями, в частности с необходимостью корректировки задания и объема его финансового обеспечения, а также с определением форм и сроков предоставления отчетности об исполнении муниципального задания. Основная проблема в том, что деятельность в разных отраслях социальной сферы в разной мере поддается планированию. Если при предоставлении большинства услуг (работ) можно четко определить объем выполнения задания в натуральных показателях на весь период действия задания, то в отдельных сферах объемы предоставления услуг подвержены существенным и плохо прогнозируемым колебаниям (прежде всего это характерно для услуг в области культуры, физкультуры и спорта). Соответственно, для сфер с нестабильным уровнем потребительского спроса на предоставляемые муниципальные услуги целесообразно предусмотреть процедуру определения объема финансирования выполнения задания в зависимости от объема фактически предоставленных услуг (выполненных работ). Изменение объема финансирования может осуществляться либо в форме корректировки задания и размера его финансового обеспечения, либо на основе нормативно-подушевого финансирования, ставящего объем перечисляемых средств в зависимость от фактически оказанного объема услуг (выполненных работ). Последний вариант предполагает регулярное предоставление учреждением главному распорядителю бюджетных средств отчетности о ходе выполнения задания (по кварталам, либо по месяцам), а также соответствующие формулировки требований к объему и (или) составу услуг в самом муниципальном задании (например, указание интервальных значений натуральных объемов задания).

ВЗАИМОСВЯЗЬ ИНСТРУМЕНТОВ БОР

При организации бюджетного процесса на основе принципов БОР проблема целеполагания приобретает центральное значение. Для ее решения крайне важно выстроить иерархию целей и задач, установленных в различных инструментах бюджетного планирования, а также средств и способов их реализации.

ИНСТРУМЕНТЫ ЦЕЛЕПОЛАГАНИЯ И ПЛАНИРОВАНИЯ

Основные цели развития муниципального образования изначально формулируются в документах планирования социально-экономического развития муниципального образования в целом, к которым можно отнести стратегию и программу социально-экономического развития муниципалитета. На основе установленных в этих документах приоритетов определяются наиболее проблемные сферы и направления ускоренного развития, по которым муниципальная администрация может разработать и утвердить долгосрочные целевые программы (ДЦП).

Муниципальные долгосрочные целевые программы носят межведомственный характер и призваны объединить и скоординировать усилия ведомств по реализации приоритетных целей и задач социально-экономического развития муниципалитета.

Участвуя в достижении целей и задач развития муниципального образования, каждое ведомство должно сформулировать миссию, цели и задачи своей деятельности. Основным документом планирования и отчетности о деятельности отраслевых ведомств в системе БОР являются доклады о результатах и основных направлениях деятельности главных распорядителей бюджетных средств.

Цели, установленные в докладах, должны быть увязаны с целями социально-экономического развития муниципального образования. При этом каждой из целей деятельности главных распорядителей бюджетных средств должен соответствовать определенный набор задач, а задачи, в свою очередь, могут выполняться посредством разработки, утверждения и реализации ведомственных целевых программ (ВЦП) главных распорядителей бюджетных средств.

Допускается установление в качестве отдельных целей деятельности главного распорядителя бюджетных средств целей ДЦП – при условии отсутствия непрограммных источников финансирования соответствующей стратегической цели, а также полного соответствия друг другу задач и мероприятий по ее достижению, заявленных в ДЦП и докладе о результатах и основных направлениях деятельности главного распорядителя бюджетных средств. Также допускается установление в качестве целей ВЦП отдельных задач деятельности главных распорядителей бюджетных средств – при условии отсутствия непрограммных источников финансирования соответствующих задач, а также полного соответствия друг другу мероприятий по достижению указанной цели в ВЦП и докладе.

Важно отметить, что, хотя программа социально-экономического развития не определена Бюджетным кодексом Российской Федерации в качестве инструмента бюджетного планирования, согласно Федеральному закону № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» принятие программ отнесено к числу полномочий органов местного самоуправления. Поэтому желательно определить в нормативно-правовой базе

муниципалитета по целевым программам роль программы социально-экономического развития и принципы ее согласования с долгосрочными и ведомственными целевыми программами при организации бюджетного процесса. Наибольшие практические сложности в ходе данного согласования вызывает увязка мероприятий программы социально-экономического развития с мероприятиями долгосрочных и ведомственных целевых программ. Закрепление принципов раскрытия мероприятий (приоритетных направлений) программы социально-экономического развития в мероприятиях целевых программ способствует повышению эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Сформулировав цели и задачи своей деятельности в докладах и ВЦП, главные распорядители бюджетных средств должны также определить в этих документах конкретные мероприятия, направленные на достижение установленных целей и задач. Показатели результативности бюджетных расходов на эти мероприятия в докладах и ВЦП должны быть увязаны и включать не только финансовые показатели, но и показатели общего объема произведенных услуг и выполненных работ. В состав показателей результативности необходимо также включить показатели, позволяющие оценить качество предоставленных услуг (так называемые показатели конечного результата), а также инструменты, как муниципальное задание, стандарты качества услуг, оценка потребности в муниципальных услугах и оценка стоимости муниципальных услуг, позволяют увязать конечные результаты с затраченными на их достижение ресурсами.

ИНСТРУМЕНТЫ РЕАЛИЗАЦИИ УСТАНОВЛЕННЫХ ЦЕЛЕЙ И ЗАДАЧ

Для реализации установленных в документах целеполагания и планирования целей и задач развития муниципалитета в целом и соответствующих отраслей применяется комплекс инструментов бюджетирования по услугам.

Главные распорядители бюджетных средств по направлениям деятельности, определенным в докладах, устанавливают для подведомственных учреждений муниципальные задания на оказание услуг (выполнение работ). Задания должны охватывать как услуги и работы, оказание (выполнение) которых предусмотрено в долгосрочных и ведомственных целевых программах, так и услуги и работы, осуществляемые в рамках текущей деятельности.

После анализа деятельности муниципальных учреждений (при наличии – и частных поставщиков услуг), для которых будут сформированы муниципальные задания, составляется реестр муниципальных услуг и работ, включающий в себя полный перечень тех услуг и работ, на которые будут выданы задания учреждениям.

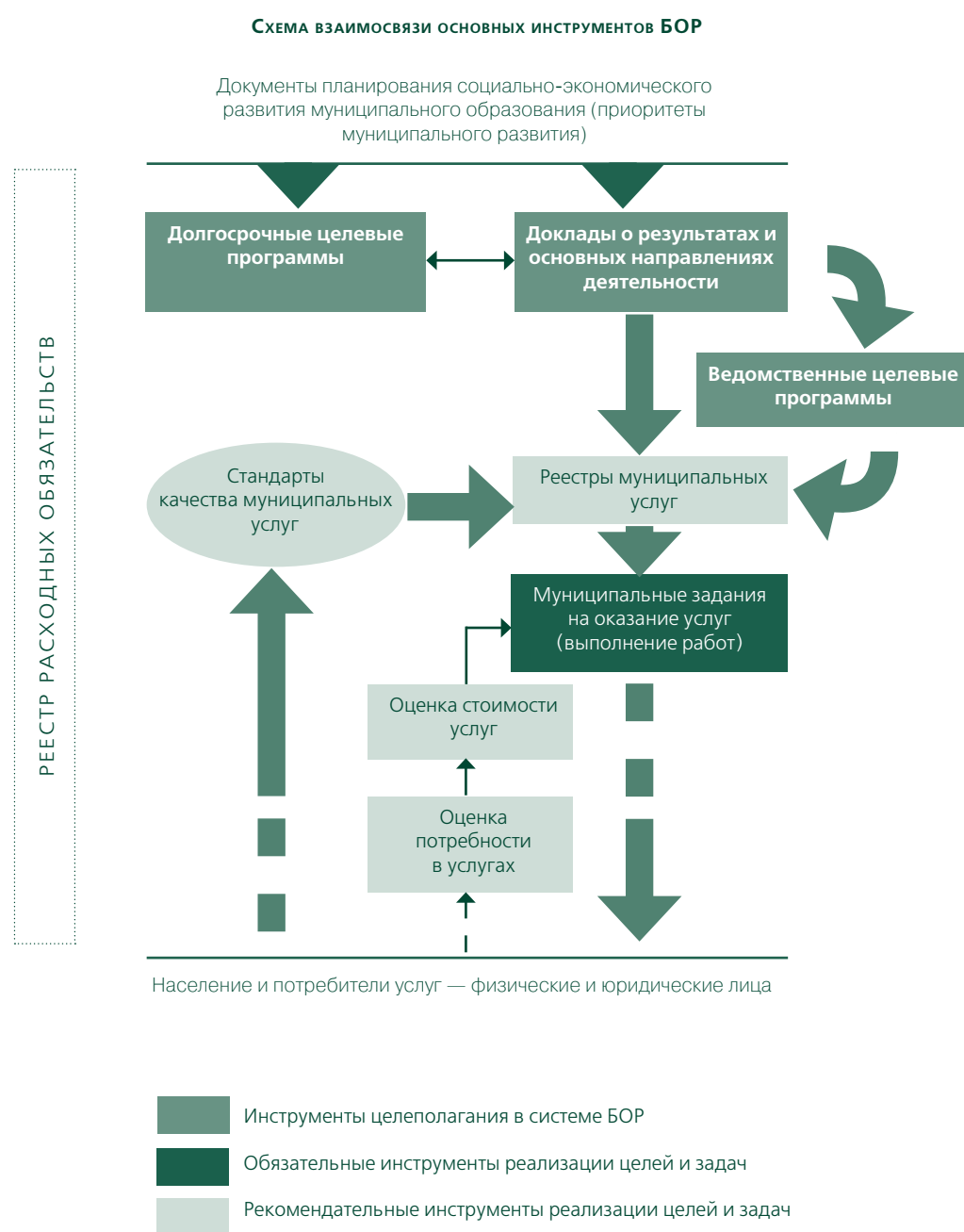
По каждой муниципальной услуге (виду услуг), включенной в реестр, разрабатывается и утверждается набор требований к ее содержанию и основным параметрам предоставления потребителям (физическим и юридическим лицам) – стандарт качества муниципальной услуги. Стандарты качества непосредственно определяют требования к оказанию услуг (выполнению работ), устанавливаемые в муниципальных заданиях.

Для определения необходимых объемов оказания каждой услуги в предстоящем бюджетном периоде проводится оценка потребности

в предоставлении муниципальных услуг. Результаты оценки учитываются при планировании объемов заданий поставщикам услуг в ходе формирования проекта местного бюджета на очередной финансовый год. Помимо этого результаты оценки могут быть использованы и при формировании приоритетов социально-экономического развития муниципального образования на долгосрочный период.

Производится оценка стоимости муниципальных услуг, результаты которой учитываются при определении объемов необходимых расходов на выполнение учреждениями муниципальных заданий. Для оценки стоимости услуг, планируемых к оказанию в рамках выполнения заданий, может быть использована разработанная Институтом экономики города методология оценки стоимости услуг и компьютерная программа – калькулятор стоимости государственных и муниципальных услуг.

Общая схема взаимосвязи инструментов целеполагания и планирования с инструментами бюджетирования по услугам представлена на рисунке. Обращаем внимание читателей на то, что представленная схема предполагает использование в бюджетном процессе всех рассмотренных выше механизмов БОР. Однако на практике последовательность внедрения инструментов, применение которых не является сегодня обязательным, может быть различной. Соответственно, роль того или иного инструмента может меняться по мере осуществления преобразований в ходе бюджетной реформы.



15 | Использование инструментов бюджетирования, ориентированного на результат, в практике муниципального управления

Оценка внебюджетных доходов (тыс. руб.)

Вид платежей	Отчетный период						Плановый период		
	1-й год		2-й год		3-й год		1-й год	2-й год	3-й год
	План	Факт	План	Факт	План	Факт			

Распределение средств главного распорядителя бюджетных средств по целям, задачам и бюджетным целевым программам

Цель, задачи и программы (наименования)	Отчетный период						Плановый период		
	1-й год		2-й год		3-й год		1-й год	2-й год	3-й год
	План	Факт	План	Факт	План	Факт			
Цель 1									
Задача 1.1									
Программа А									
Программа Б									
...									
Не распределено по программам									
Задача 1.2									
...									
Не распределено по программам									
...									
Цель 2									
Задача 2.1									
Программа А									
...									
Всего распределено средств по целям, в том числе:									
распределено по задачам, распределено по программам									
Не распределено средств по целям, задачам, программам									
Итого бюджет главного распорядителя бюджетных средств									

Основные показатели деятельности главного распорядителя бюджетных средств

Задачи, программы, показатели	Единица измерения	Отчетный период						Плановый период		
		1-й год		2-й год		3-й год		1-й год	2-й год	3-й год
		План	Факт	План	Факт	План	Факт			
Цель 1										
Задача 1.1										
Показатель 1										
Показатель 2										
...										
Задача 2.1										
Показатель 1										
Программа А										
Показатель А1										
...										
Цель 2										

ОФОРМЛЕНИЕ РЕЕСТРА МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ (РАБОТ)

№ п/п	Вид муниципальных услуг (работ)	Наименование муниципальной услуги (работы)	Потребитель муниципальной услуги	Единица измерения	Источник финансирования	Подразделение муниципальной администрации, ответственное за предоставление муниципальной услуги (выполнение работы)	Нормативный правовой акт, устанавливающий расходное обязательство по предоставлению услуги (выполнению работы) за муниципальным образованием

Примечание. Тип деятельности (услуга или работа) может быть как указан в реестре расходных обязательств, так и вынесен в примечание. Указание типа деятельности в самом реестре целесообразно в случае значительного количества выделенных муниципальных работ. Реестр при этом оправданно разделить на разделы. При небольшом количестве выполняемых работ работы можно выделить ссылками.

ОФОРМЛЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ЗАДАНИЯ

Муниципальное задание на оказание муниципальных услуг (выполнение работ)

_____ на ____ год
(наименование муниципального учреждения)

Раздел 1. _____
вид муниципальных услуг (работ)

Раздел задания в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса	Содержание раздела	
Выписка из реестра расходных обязательств по расходным обязательствам, исполнение которых необходимо для выполнения муниципального задания	Необходимо указать код реестра расходных обязательств, а также основные нормативные правовые акты, в соответствии с которыми предоставляется услуга (выполняется работа). Указываются правовые акты федерального, регионального и местного значения, определяющие порядок функционирования и деятельности учреждения	
Определение категорий физических лиц, являющихся потребителями (клиентами) муниципальных услуг	<p>В качестве категории потребителей услуги могут выступать:</p> <ul style="list-style-type: none"> • группа физических лиц, выделенная на основе социального положения, демографического статуса, уровня доходов, места проживания или других характеристик; • группа юридических лиц, выделенная на основе правового акта; • население муниципального образования в целом (если выделение конкретной группы потребителей невозможно, а выгоды от услуги получают все жители данной территории). <p>Потребители услуги должны быть указаны как можно более конкретно. Данный раздел может содержать указание количества потребителей услуг в случае, если определение этого количества возможно и целесообразно (допускается указание минимальных и/или интервальных значений). При указании категории потребителей услуг, оказываемых на частично-платной основе возможно указание групп, имеющих право на бесплатное получение услуг</p>	
Показатели, характеризующие качество и (или) объем (состав) оказываемых муниципальных услуг (выполняемых работ)	Наименование услуги (работы)	Показатели качества и объема (состава)
	Услуга 1	<p>При определении показателей качества применяются стандарты, натуральные нормы и нормативы финансирования той или иной деятельности, утвержденные различными нормативными правовыми актами федерального или регионального уровня, уставы учреждений и иная информация о деятельности учреждения. Объем муниципального задания в натуральном выражении определяется с учетом прогноза потребности в предоставлении муниципальных услуг. В случае невозможности или нецелесообразности указания точных значений допускается использование минимальных и/или интервальных значений. Следует обратить внимание, что объем муниципального задания (количество единиц услуг и работ) не всегда совпадает с количеством потребителей.</p> <p>Показатели могут включать в себя:</p> <ul style="list-style-type: none"> • требования к количеству оказанных услуг (работ); • требования к периодичности и продолжительности предоставления услуги (выполнения работы); • требования к наличию у исполнителя задания лицензии на предоставление услуги (выполнения работы), если оно подлежит лицензированию; • требования к квалификации, опыту работы персонала, оказывающего услугу (выполняющего работу); • требования к оборудованию и инструментам, используемым для оказания услуги (выполнения работы); • требования к расходным материалам, используемым для оказания услуги (работы); • иные требования к качеству услуги (работы)
	Услуга 2	
Порядок оказания муниципальных услуг	<p>Раздел содержит общие характеристики функционирования учреждения и процесса предоставления услуг (вида услуг) в целом.</p> <p>Данный раздел может содержать ссылку на нормативно-правовые документы, содержащие информацию о порядке оказания услуг, в том числе на соответствующие нормативно-правовые акты, либо непосредственное описание порядка оказания услуг.</p> <p>Порядок оказания услуг физическим и (или) юридическим лицам в рамках задания может включать:</p> <ul style="list-style-type: none"> • описание организации процесса получения услуги; • требования к оформлению взаимоотношений между учреждением и потребителями услуг; • срок оказания муниципальной услуги, срок совершения действий (принятие решений) в процессе оказания услуги; • порядок доступа и обращений в учреждение за услугой, в случае необходимости перечень документов, необходимых для получения муниципальной услуги, основания отказа в оказании услуги; • учет предоставления услуг; • основания, при которых обслуживание потребителей услуг может быть приостановлено или прекращено; • порядок информирования потребителей об услугах; • порядок обжалования некачественных услуг 	

17 | Использование инструментов бюджетирования, ориентированного на результат, в практике муниципального управления

Раздел задания в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса	Содержание раздела	
Требования к отчетности об исполнении муниципального задания	Данный раздел отражает содержание и периодичность предоставления отчетности о деятельности, а также форму ее предоставления. Отчетность должна давать исчерпывающий ответ на вопрос о соответствии деятельности учреждения утвержденному заданию, в случае уменьшения объема предоставления муниципальных услуг (работ) – анализ причин отклонения.	
Порядок контроля за исполнением муниципального задания, в том числе условия и порядок его досрочного прекращения	Указываются формы, порядок, периодичность контроля, оформление его итогов. Данный пункт может также содержать условия досрочного прекращения задания.	
Предельные цены (тарифы) на оплату муниципальных услуг физическими лицами в случаях, если законодательством предусмотрено оказание соответствующих услуг на платной основе, либо порядок их установления	Данная графа содержит данные об уровне и порядке установления предельных тарифов на платные услуги. При этом обязательным является представления тарифов в разрезе ранее выделенных услуг	
	Наименование услуги	Стоимость услуги

Раздел 2. _____
вид муниципальных услуг (работ)

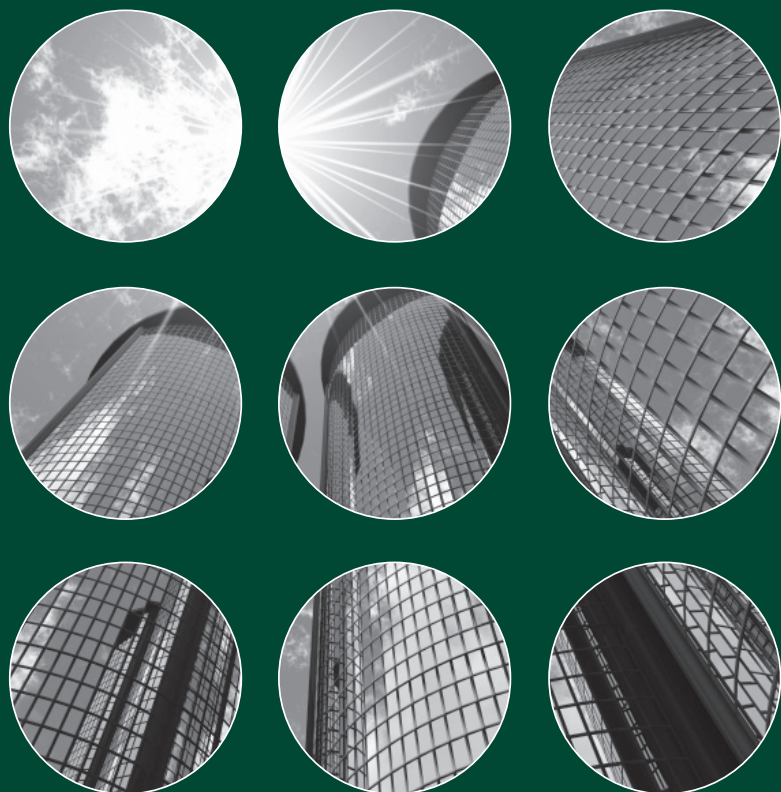
Примечание. Включение в муниципальное задание на выполнение работ разделов, содержащих определение категорий физических и (или) юридических лиц, являющихся потребителями соответствующих услуг, порядок оказания соответствующих услуг и предельные цены (тарифы) на оплату соответствующих услуг физическими или юридическими лицами в случаях, если законодательством Российской Федерации предусмотрено их оказание на платной основе, либо порядок установления указанных цен (тарифов) не является обязательным согласно Бюджетному кодексу.

ПРИМЕРНАЯ НОРМАТИВНАЯ ПРАВОВАЯ БАЗА, НЕОБХОДИМАЯ ДЛЯ ВНЕДРЕНИЯ ИНСТРУМЕНТОВ БОР

Инструмент	Наименование документа, который должен быть утвержден нормативным правовым актом	Содержание документа
Долгосрочные целевые программы	Положение о порядке принятия решений о разработке, формировании и реализации долгосрочных целевых программ муниципального образования	<ul style="list-style-type: none"> • Общие положения, основные понятия и термины • Порядок принятия решения о разработке программы • Права и обязанности заказчика программы • Требования к структуре и содержанию программы • Источники и порядок финансирования программы • Управление реализацией программой • Формы отчетности и контроля реализации программы
	Положение о порядке проведения и критериях оценки эффективности реализации долгосрочных целевых программ муниципального образования	<ul style="list-style-type: none"> • Порядок ведения реестра долгосрочных целевых программ • Порядок проведения оценки эффективности реализации программы • Критерии и методика проведения оценки эффективности • Порядок изменения или досрочного прекращения реализации программы
Доклад о результатах и основных направлениях деятельности главного распорядителя бюджетных средств	Положение о порядке подготовки ежегодных докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования (ДРОНДов)	<ul style="list-style-type: none"> • Общие положения, основные понятия и термины • Ответственные исполнители, порядок и сроки подготовки и представления докладов • Структура и требования к содержанию каждого из разделов доклада • Порядок утверждения докладов • Типовые табличные формы для подготовки докладов
	Положение о проведении оценки достижения целей и задач деятельности главных распорядителей бюджетных средств (ГРБС) и порядке учета планируемых и фактически достигнутых показателей при распределении бюджетных средств на очередной финансовый год и плановый период	<ul style="list-style-type: none"> • Общие положения, основные понятия и термины • Порядок проведения оценки достижения целей и задач главных распорядителей бюджетных средств • Порядок учета планируемых и фактически достигнутых показателей достижения целей и задач главных распорядителей бюджетных средств при распределении бюджетных средств на очередной финансовый год и плановый период
Ведомственные целевые программы	Положение о порядке разработки, формировании и реализации ведомственных целевых программ муниципального образования	<ul style="list-style-type: none"> • Общие положения, основные понятия и термины • Порядок принятия решения о разработке программы • Права и обязанности заказчика программы • Требования к структуре и содержанию программы • Источники и порядок финансирования программы • Управление реализацией программой • Формы отчетности и контроля за реализацией программы
	Положение о порядке проведения и критериях оценки эффективности реализации ведомственных целевых программ муниципального образования	<ul style="list-style-type: none"> • Порядок проведения оценки эффективности реализации программы • Критерии и методика проведения оценки эффективности • Порядок изменения или досрочного прекращения реализации программы • Порядок ведения реестра ведомственных целевых программ
Реестр муниципальных услуг (работ)	Положение о порядке ведения и использования реестра муниципальных услуг муниципального образования	<ul style="list-style-type: none"> • Общие положения, основные понятия и термины • Определение порядка формирования реестра муниципальных услуг (работ) • Порядок применения реестра муниципальных услуг • Принципы формирования реестра муниципальных услуг (работ) • Форма реестра муниципальных услуг (работ) • Периодичность пересмотра реестра муниципальных услуг (работ) и порядок внесения в него изменений

Инструмент	Наименование документа, который должен быть утвержден нормативным правовым актом	Содержание документа
Стандарты качества муниципальных услуг	Положение о порядке разработки, утверждения и реализации стандартов качества муниципальных услуг	<ul style="list-style-type: none"> • Общие положения, основные понятия и термины • Требования к структуре и содержанию стандартов качества услуг • Порядок формирования и утверждения стандартов качества услуг • Контроль за соблюдением стандартов качества услуг • Порядок корректировки стандартов качества
	Положение о порядке оценки соответствия качества фактически предоставляемых муниципальных услуг стандартам качества услуг	<ul style="list-style-type: none"> • Общие положения, задачи проведения оценки соответствия качества фактически предоставляемых муниципальных услуг стандартам качества услуг • Критерии и параметры оценки соответствия фактически предоставляемых услуг утвержденным стандартам качества • Порядок и процедуры сбора информации относительно качества предоставляемых муниципальных услуг от потребителей соответствующих муниципальных услуг • Перечень и порядок осуществления мероприятий по приведению качества фактически предоставляемых муниципальных услуг стандартам качества
Оценка потребности в муниципальных услугах	Порядок проведения оценки потребности в оказании муниципальных услуг и методика учета результатов оценки при формировании расходов бюджета муниципального образования	<ul style="list-style-type: none"> • Общие положения, задачи проведения оценки потребности • Порядок, сроки и ответственные исполнители оценки потребности в оказании муниципальных услуг • Перечень источников информации для оценки потребности в соответствующих услугах • Методика проведения оценки потребности в оказании муниципальных услуг (включая описание формул и технологии расчетов) • Порядок учета результатов оценки потребности в оказании муниципальных услуг при формировании расходов бюджета муниципального образования
Оценка стоимости муниципальных услуг	Порядок проведения оценки стоимости муниципальных услуг	<ul style="list-style-type: none"> • Общие положения, задачи проведения оценки стоимости • Порядок, сроки и ответственные исполнители оценки стоимости муниципальных услуг • Методика оценки стоимости муниципальных услуг (включая описание формул и технологии расчетов) • Особенности формирования нормативов финансовых затрат на предоставление отдельных муниципальных услуг и (или) видов услуг • Порядок применения результатов оценки стоимости муниципальных услуг
Муниципальное задание	Положение о порядке формирования и финансового обеспечения муниципального задания для бюджетных учреждений муниципального образования	<ul style="list-style-type: none"> • Общие положения • Ответственные исполнители, порядок и сроки формирования и утверждения задания • Требования к форме, структуре и содержанию муниципального задания и формам отчетности об исполнении муниципального задания • Порядок и сроки формирования и представления отчетности об исполнении муниципального задания • Условия и порядок изменения и досрочного прекращения выполнения задания • Порядок финансового обеспечения выполнения задания

Примечание. В дополнение к перечисленным правовым актам возможно формирование отдельных методических рекомендаций по вопросам разработки и применения различных инструментов бюджетирования, ориентированного на результат



www.urbanecomomics.ru

В настоящее время в общественном секторе России осуществляется переход на принципы управления по результатам. С этой целью в работе органов местного самоуправления внедряются различные инструменты бюджетирования, ориентированного на результат (БОР). Однако при этом часто возникают методологические затруднения ввиду отсутствия федеральных методических рекомендаций по внедрению и практическому использованию таких инструментов.

Настоящая брошюра восполняет этот пробел. В ней коротко изложена методология, а также ключевые принципы использования и взаимосвязи основных инструментов БОР на муниципальном уровне – докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования, долгосрочных и ведомственных целевых программ, реестров муниципальных услуг (работ) и муниципальных заданий для бюджетных и автономных учреждений, др.

Издание адресовано сотрудникам органов местного самоуправления, муниципальных учреждений и организаций, широкому кругу специалистов в области общественных финансов, преподавателям, студентам и аспирантам финансовых и экономических вузов, а также всем, кто интересуется данной проблематикой.

Данное издание подготовлено и напечатано при поддержке Агентства США по международному развитию (USAID)

Точка зрения авторов данного издания может не совпадать с точкой зрения Агентства США по международному развитию (USAID)

Полное или частичное воспроизведение материалов, содержащихся в данном издании, допускается только с письменного согласия издателя. При цитировании ссылка на фонд «Институт экономики города» обязательна

При печати книги использованы экологически чистые краски, не содержащие свинец



**ИНСТИТУТ
ЭКОНОМИКИ
ГОРОДА**

125009, Москва, ул. Тверская, 20/1

☎: (495) 787 45 20, 363 50 47

✉: mailbox@urbanecomomics.ru

ISBN 978-5-8130-0143-7

© Фонд «Институт экономики города», 2009