Чулков, Александр Сергеевич. Бюджетирование, ориентированное на результат, в системе планирования муниципальных финансов : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Чулков Александр Сергеевич; [Место защиты: Кубан. гос. ун-т].- Краснодар, 2011.- 177 с.: ил. РГБ ОД, 61 12-8/1152

**Содержание к диссертации**

Введение

**1 Теоретическое обоснование системы бюджетирования, ориентированного на результат 14**

1.1 Реформирование бюджетного процесса в Российской Федерации 14

1.2 Определение, сущность и инструменты бюджетирования, ориентированного на результат 26

1.3 Зарубежный опыт построения системы бюджетирования, ориентированного на результат 65

**2 Совершенствование инструментов оценки результативности и эффективности бюджетирования, ориентированного на результат 81**

2.1 Долгосрочные и ведомственные целевые программы 81

2.2 Разработка методических подходов к формированию системы показателей оценки результативности бюджетирования, ориентированного на результат 89

2.3 Мониторинг и аудит эффективности оказания муниципальных

**3 Диагностика эффективности предоставления муниципальных услуг в системе бюджетирования, ориентированного на результат (на примере сферы образования в муниципалитетах Краснодарского края) 115**

3.1 Система показателей эффективности образовательных услуг 115

3.2 Построение регрессионной модели качества предоставления образовательных услуг 119

3.3 Разработка вариантов формирования муниципального задания на основе регрессионной модели в муниципальных образованиях Краснодарского края 128

Заключение 136

Список использованных источников

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. Реформирование бюджетной системы в России предполагает повышение эффективности и качества управления общественными финансами. Наряду с такими составляющими, как развитие практики среднесрочного бюджетного планирования, переход к программно-целевым методам планирования и организации бюджетного финансирования, обеспечение полной «прозрачности» всего бюджетного процесса, задача существенного улучшения качества управления общественными финансами на всех уровнях бюджетной системы страны включает и ориентацию на повышение эффективности местных бюджетов.

Этим и другим требованиям отвечает теория и практика бюджетирования, ориентированного на результат, кардинально меняющего не только содержание всех стадий бюджетного процесса, но и саму концепцию управления государственными и муниципальными финансами. Правительство России в 2004 году определило бюджетирование, ориентированное на результат (БОР), как ключевое направление современного этапа бюджетной реформы. Практическое внедрение БОР началось после принятия на федеральном уровне Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации на 2004-2006 г. Усиление роли бюджетирования, ориентированного на результат, в практике бюджетного финансирования обуславливает необходимость изучения теоретических аспектов исполнения бюджета по доходам и расходам в условиях перехода к БОР, анализ опыта его практической реализации в России и за рубежом, поиск путей совершенствования исполнения бюджетов всех уровней, способных удовлетворять социальные потребности населения и отвечать требованиям современных реформ.

Таким образом, актуальность диссертационного исследования определена необходимостью развития теоретико-методического обоснования бюджетирования, ориентированного на результат, как метода повышения эффективности планирования муниципальных финансов в рыночной экономике.

Степень разработанности проблемы. Методологический базис бюджетирования, ориентированного на результат, как метода планирования и исполнения бюджетов всех уровней в рыночных условиях заложен зарубежными классиками экономической науки: Х. де Брюйном, Г. Букартом, П. Бутом, А.А. Гором, Т. Габлером, Д. Келли, Я.Д. Кларком, Н. Мэнингом, Р. Найтом, А. Нортоном, Д. Осборном, У.Е. Оутсом, Н. Парисоном, К. Поллитом, У. Ривенбарком, Г. Розеном, П. Самуэльсоном, Ф. Скардоном, К.Дж. Скузеном, Дж. Стиглицем, Г. Суэйном, Д. Уолкером, Л. Уолтером, Дж. Уоллисом, А. Шахом, Д. Элсоном, М. Эндрюсом и др.

В отечественной науке проблемы повышения эффективности и результативности бюджетного финансирования обсуждались в последней четверти XX века, но с учетом возможности внедрения концепции БОР существующие проблемы начали активно обсуждаться только в последние десятилетие. Среди заметных публикаций на эту тему следует отметить труды отечественных исследователей и специалистов: А.Л. Александровой, М.П. Афанасьева, А.А. Беленчук, Д.В. Бриля, Е.В. Бушмина, О.В. Врублевской, М.Ю. Гараджи, Д.В. Жигалова, В.В. Климанова, М.А. Клишиной, И.В. Кривогова, А.Л. Кудрина, A.М. Лаврова, Н.В. Липчиу, В.И. Матеюка, В.В. Михеева, Т.Г. Нестеренко, Я.М. Патынян, Л.В. Перцова, Д. Подгорновой, Л.И. Прониной, М.В. Романовского, С.Н. Рябухина, А.В. Савцовой, А.Г. Силуанова, И.В. Стародубровской, С.В. Степашина, А.В. Улюкаева, С.Г. Хабаева, Ю.Ю. Чалой и др.

Анализ опубликованных по теме исследования работ свидетельствует о том, что, несмотря на повышенный интерес к данной проблематике, многие аспекты методологического и практического характера в настоящее время не решены. К числу таких вопросов можно отнести: раскрытие содержания понятия «бюджетирование, ориентированное на результат» (БОР) как нового метода управления бюджетным процессом, разработка системы показателей результативности бюджетных расходов и предоставления государственных (муниципальных) услуг, разработка подходов к совершенствованию системы целеполагания, проблемы модернизации системы государственного финансово-бюджетного контроля, учитывающего специфику БОР, научное обоснование подходов к реализации БОР.

Содержание трудов указанных авторов в контексте современных теоретических и практических проблем БОР в России позволяет выдвинуть тезис о необходимости углубленного исследования БОР как современного метода управления муниципальными финансами.

Цель диссертационного исследования состоит в теоретическом обосновании и совершенствовании инструментарно-методического аппарата бюджетирования, ориентированного на результат, как метода эффективного планирования муниципальных финансов.

Достижение цели обеспечивается решением следующих задач:

– рассмотреть и систематизировать современные теоретические подходы к определению и сущности бюджетирования, ориентированного на результат;

– уточнить экономическую сущность бюджетирования, ориентированного на результат, и разработать основные концепции БОР как метода эффективного планирования муниципальных бюджетов;

– проанализировать и обобщить зарубежный и российский опыт применения БОР в системе муниципальных финансов;

– изучить и дополнить современные инструменты оценки результативности и эффективности бюджетирования, ориентированного на результат;

– сформировать систему показателей и критерии оценки качества предоставления муниципальных услуг в системе БОР;

– разработать экономико-математическую модель оптимизации муниципального задания в социальной сфере;

– определить пути дальнейшего развития бюджетирования, ориентированного на результат, в российских муниципальных образованиях.

Соответствие темы диссертации требованиям паспорта специальности ВАК. Исследование выполнено в рамках специальности 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит, п. 2.8. Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов; п.2.4. Бюджетное и налоговое прогнозирование и планирование в рыночной экономике.

Объектом исследования выступает система бюджетирования, ориентированного на результат, как форма муниципального финансового планирования.

Предметом исследования является совокупность экономических отношений, возникающих в процессе планирования и исполнения местных бюджетов в системе бюджетирования, ориентированного на результат.

Теоретико-методологическую основу исследования составляет совокупность фундаментальных исследований ведущих отечественных и зарубежных ученых в области теории и практики управления общественными финансами, включая методы бюджетирования, ориентированного на результат, в бюджетном процессе различных уровней функционирования общественного сектора экономики.

Инструментарно-методический аппарат. Для обоснования теоретических положений и аргументации выводов в диссертации использованы общенаучные методы познания: сравнительный и системный анализ, анализ и синтез, абстрагирование, индукция и дедукция, диалектический метод. В качестве специальных методов исследования проблемы применялись эконометрические и статистические методы исследования (корреляционно-регрессионный анализ, вариация, группировка, индексный, графический и др.)

Информационно-эмпирическую основу исследования составили Конституция Российской Федерации, Бюджетный кодекс РФ; законодательные и нормативные правовые акты РФ, Президента РФ, Правительства и Министерства финансов РФ, касающиеся функционирования российской бюджетной системы; законодательные и нормативные правовые акты Краснодарского края, муниципального образования город Краснодар и других регионов и муниципалитетов России, связанные с обеспечением бюджетного процесса на территории Российской Федерации; справочные и иные материалы по теме исследования, опубликованные в специальной периодической печати и размещенные в справочных правовых системах и сети Интернет; аналитические данные департамента образования и науки Краснодарского края, департамента по финансам, бюджету и контролю Краснодарского края, департамента образования администрации муниципального образования город Краснодар; результаты собственных исследований автора.

Рабочая гипотеза диссертационного исследования базируется на теоретическом положении о возможности повышения эффективности планирования и исполнения муниципальных бюджетов посредством перехода на бюджетирование, ориентированное на результат, как наиболее прогрессивную систему организации муниципальных финансов, позволяющую осуществлять планирование, исполнение и контроль за исполнением бюджета в непосредственной связи (в прямой зависимости) с конечными результатами.

Основные положения диссертационного исследования, выносимые на защиту:

1. Необходимость и целесообразность использования бюджетирования, ориентированного на результат, как новой формы бюджетного планирования и исполнения муниципальных бюджетов, предопределяется рядом факторов:

– традиционные методы повышения эффективности расходов бюджета практически исчерпали себя и не могут решить проблем несбалансированности бюджета и недостаточно высокого качества бюджетных услуг в рыночной экономике;

– сохраняющаяся ситуация финансовой нестабильности в российской экономике, при которой необходимы радикальные меры по сокращению дефицита бюджета при одновременном удержании достигнутого уровня и дальнейшего повышения качества оказания бюджетных услуг.

2. Несмотря на ряд достоинств (важнейшее из которых – относительная простота), применяемая в настоящее время постатейная система бюджетирования изжила себя с точки зрения дальнейшего повышения эффективности управления общественными финансами. Формирование бюджета муниципального образования на основе сметы, предусматривающей распределение бюджетных средств по видам затрат, создает условия для контроля за целевым использованием бюджетных средств, но не гарантирует, что выделяемые ресурсы расходуются эффективно и обеспечивают реализацию государственной и (или) муниципальной политики. Ядром новой организации бюджетного процесса должна стать модель бюджетирования, ориентированного на результат, сущность которой заключается в распределении бюджетных ресурсов между муниципальными учреждениями с учётом или в прямой зависимости от достижения конкретных результатов. Бюджетирование по результатам может реализовываться двумя способами: с позиции сервисного и проблемно-ориентированного подходов.

3. Основным инструментом планирования в системе БОР выступает не смета, а муниципальное задание, которые включают все ключевые характеристики конечного результата предоставления соответствующей муниципальной услуги: количество учреждений, перечень услуг, потребности в услуге, стандарты качества оказания услуги, критерии эффективности и качества предоставления услуги и др. Многофункциональность муниципального задания позволяет рассматривать его инструментом как планирования, так и качества, эффективности предоставления муниципальной услуги.

4. Важнейшей проблемой системы бюджетирования, ориентированного на результат, выступает определение критериев оценки качества и эффективности предоставляемых муниципальных услуг. Большинство инструментов, применяемых сегодня в БОР, лишь частично выполняют данную задачу. В этой связи возникает необходимость совершенствования инструментария оценки качества услуг посредством дополнения существующих способов измерения результативности БОР и введения ряда новых инструментов: мониторинг и аудит эффективности; система показателей оценки качества предоставляемых услуг; совершенствование системы отчетности, которая должна включать не только финансовую составляющую, но и сведения о конечных результатах деятельности распорядителей и получателей бюджетных средств.

5. Для оценки эффективности предоставления муниципальных услуг может быть использована экономико-математическая модель эффективности оказания муниципальных услуг, которая на основе ряда критериев позволяет ранжировать муниципальные образования по уровню качества оказываемых населению услуг в социально-культурной сфере. Данная модель даёт научное обоснование объёма финансовых ресурсов, выделяемых на выполнения муниципального задания в образовании, сфере культуры и других отраслях социальной сферы муниципальных образований.

6. Повсеместный переход на систему бюджетирования, ориентированного на результат, в Российской Федерации на муниципальном уровне возможен по двум вариантам:

– поэтапный переход к принципам построения бюджетного процесса на основе муниципального задания всем ведомствам; каждая стадия результативного бюджетирования (определение перечня предоставляемых муниципальных услуг, введение показателей результативности и эффективности, внутренний контроль за расходами и внешний аудит эффективности и т.д.) внедряется последовательно и одновременно во всех ведомствах (наиболее приемлем для муниципальных образований с высокой бюджетной обеспеченностью);

– комплексная реформа бюджетного процесса в нескольких пилотных отраслевых ведомствах, в дальнейшем – постепенный охват прочих органов управления (предпочтителен для муниципалитетов с низкой бюджетной обеспеченностью).

Научная новизна исследования в целом заключается в развитии методологии и методики практического внедрения концепции бюджетирования, ориентированного на результат, как новой формы эффективного планирования муниципальных финансов в Российской Федерации. Конкретные элементы научной новизны сводятся к следующим:

– дано авторское определение бюджетирования, ориентированного на результат, как системы организации бюджетного процесса, при которой планирование, исполнение и контроль за исполнением бюджета осуществляются в непосредственной связи с достигаемыми результатами, обеспечивая распределение бюджетных ресурсов по целям, задачам и функциям государства (региона, муниципального образования) с учетом приоритетов государственной (муниципальной) политики и общественной значимости ожидаемых непосредственных и конечных результатов использования бюджетных средств; в отличие от существующих дефиниций, данное определение носит комплексный характер и позволяет применить бюджетирования, ориентированного на результат, на всех этапах бюджетного процесса;

– предложено два подхода к организации БОР: результативное бюджетирование на основе услуги как единицы ответственности органов местной власти (сервисный подход) и бюджетирование, в котором в качестве единицы ответственности органов власти выступает решение социальной проблемы (проблемно-ориентированный подход); использование каждого из подходов в бюджетном процессе позволяет осуществить практическое внедрение инструментов БОР с учетом специфики территории;

– разработан комплекс практических действий, обеспечивающих исполнение бюджетов на основе формирования муниципальных заданий, включающий, в отличие от используемого постатейного бюджетирования, реорганизацию бюджетной сети, определение полного перечня услуг, оказываемых соответствующим публично-правовым образованием, определение показателей количественной оценки потребности в каждой муниципальной услуге, разработку стандартов качества оказания муниципальных услуг, что позволяет разработать эффективный порядок финансового обеспечения и реализации муниципальных заданий;

– обоснован и дополнен инструментарий оценки эффективности бюджетирования, ориентированного на результат, отличающийся от используемых разрозненных механизмов и позволяющий обеспечить переход к ориентированной на результат модели планирования бюджетных ассигнований и контролю за их целесообразностью и эффективностью;

– дано авторское определение аудита эффективности государственных и муниципальных расходов как метода финансового контроля, позволяющего на основе критериальных показателей эффективности оценить результативность управления финансовыми ресурсами; использование данного определения в практической работе муниципалитетов даёт достаточно полную информацию для разработки комплекса мероприятий, направленных на усиление экономической и социальной результативности использования финансовых ресурсов муниципального образования;

– впервые разработана экономико-математическая модель эффективности предоставления муниципальных услуг, которая позволяет оптимизировать процесс формирования муниципального задания в социально-культурной сфере как в части повышения качества предоставляемых услуг, так и в области рационального расходования бюджетных средств.

Теоретическая и практическая значимость работы. Теоретические выводы и практические разработки, полученные автором в диссертационном исследовании, дополняют и развивают концепцию системы бюджетирования, ориентированного на результат, как эффективного метода планирования и исполнения бюджетов муниципальных образований в рыночной экономике. Практическая значимость исследования заключается в возможности применения основных выводов и положений работы при формировании муниципальной политики в части оказания муниципальных услуг. Полученные результаты могут использоваться органами муниципальной власти при разработке бюджетной и социальной политики в целях повышения эффективности бюджетных расходов.

Материалы диссертации могут быть использованы при подготовке учебных программ, лекционных курсов, методических материалов и учебных пособий по дисциплинам «Государственное и муниципальное управление», «Финансы», «Муниципальные финансы», «Бюджетная система РФ» и другим, затрагивающим проблемы муниципальных и региональных финансов, при подготовке бакалавров и магистров финансового профиля.

Апробация результатов диссертационного исследования. Основные авторские теоретические положения и практические рекомендации докладывались и обсуждались на международных (в г. Волгограде, г. Воронеже, г. Нижнем Тагиле, г. Новосибирске, г. Сочи в 2010 и 2011 гг.) научно-практических конференциях, публиковались в монографии и периодических научных изданиях. Идея использования элементов аудита эффективности в практику реализации концепции БОР на муниципальном уровне были озвучены диссертантом в феврале 2011 года в г. Краснодаре на научно-практическом совещании департамента финансово-бюджетного надзора Краснодарского края по вопросу внедрения системы контроллинга бюджетных средств в практику деятельности органов местного самоуправления.

Публикации. По теме диссертационного исследования опубликовано 18 научных работ, общим объемом 19,4 п.л., в т.ч. авторских 11,5 п.л. в том числе монография и пять статей в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации.

Структура диссертационной работы предопределена целью, поставленными задачами и подчинена общей логике исследования. Работа состоит из введения, трех глав, включающих девять параграфов, заключения, списка использованных источников и приложений. Работа изложена на 160 страницах, содержит 8 рисунков, 9 таблиц, 5 приложений.

## Определение, сущность и инструменты бюджетирования, ориентированного на результат

Однако в России понимание области применения управления по результатам на государственном уровне достаточно узкое: за кадром остается одна ключевая сфера публичного управления, где управление по результатам может быть успешно применено - это совершенствование системы оказания публичных услуг [148]. Результативное управление в этой области предполагает: - обеспечение потребностей общества в установленных законом уровнях и качестве публичных услугах; - наличие связи с потребителями публичных услуг; - минимизацию расходов при обеспечении заданного результата деятельности. Относительно повышения эффективности расходов необходимо отметить, что в системе государственного финансового менеджмента важнейшее место занимает управление бюджетным процессом. Бюджет - ключевое звено государственных и муниципальных финансов. Организация и регулирование бюджетных отношений оказывает существенное воздействие на протекание общественных процессов, на развитие экономики и социальной сферы общественной жизни государства.

Со времени образования бюджетная система Российской Федерации постоянно подвергалась реформированию. Единый процесс бюджетной реформы условно можно разделить на три этапа.

Первый этап реформирования начался с принятия в 1998 г. и вступления в силу в 2000 г. Бюджетного кодекса РФ. В этот период стояли следующие задачи: создать систему, обеспечивающую наиболее эффективное и соответствующее закону исполнение бюджета, обеспечить жесткий и ответственный контроль2.

Необходимость решения этих задач была вызвана неэффективностью действовавшей до этого времени банковской системы исполнения бюджета, слабо поддававшейся государственному контролю и зачастую приводящей к злоупотреблениям. Федеральному казначейству были приданы новые функции, и посредством новой системы казначейского исполнения бюджета были отлажены процедуры санкционирования расходов, обеспечено создание единого казначейского счета федерального бюджета, внедрен централизованный государственный контроль за движением бюджетных средств, создан реестр участников бюджетного процесса.

Одной из важнейших мер стало усиление ответственности за исполнением бюджета - отчет об исполнении бюджета принял статус федерального закона с предоставлением в Государственную Думу РФ заключения на него со стороны Счетной палаты [116].

Одновременно в ходе первого этапа реформы выявились существенные проблемы в области бюджетного федерализма, связанные с бюджетными правоотношениями, а именно с полномочиями публично-правовых образований (Российской Федерации, субъектов Федерации, муниципальных образований). Отсутствовало четкое разграничение этих полномочий. В начале 2000-х гг. это привело к тому, что на уровне Федерации принималось большое количество законов, порождающих расходные обязательства, исполнять которые приходилось субъектам РФ и муниципалитетам. Как следствие, образовался значительный объем расходных обязательств, не обеспеченных финансовыми ресурсами, а также путаница и непонимание того, кто же, в конечном счете, должен осуществлять те или иные конкретные расходы [96].

Эти проблемы должны были быть разрешены в ходе второго этапа реформирования бюджетной системы, начавшегося в 2004 г., когда Федеральным Собранием РФ были приняты фундаментальные изменения в бюджетном законодательстве. Они нашли отражение в Бюджетном кодексе, а также в законах, устанавливающих полномочия публично-правовых образований и законах исполнения расходных обязательств публично-правовых образований.

Был введен новый принцип формирования расходов бюджетов, который установил, что формирование расходов бюджетов всех уровней осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными установленным законодательством РФ разграничением полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Для реализации этого принципа в Бюджетный кодекс РФ были внесены следующие основные изменения; - определены и уточнены публично-правовые образования: Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования; - Конституцией и рядом федеральных законов четко разграничены полномочия между публично-правовыми образованиями; - определен процесс принятия публично-правовыми образованиями расходных обязательств (или посредством законов, или посредством заклю чения договоров, соглашений); - для финансового обеспечения расходных обязательств определен по рядок закрепления ассигнований, необходимых для оплаты возникших обя зательств, в расходной части формируемых публично-правовыми образова ниями бюджетов. Таким образом, второй этап реформирования бюджетной системы был связан с пересмотром принципов бюджетного федерализма, главным образом в области расходных полномочий публично-правовых образований [57].

Старт новому этапу бюджетной реформы был дан, когда Президент РФ В.В. Путин в 2005 г. в послании Федеральному собранию назвал деятельность государства неэффективной и отметил, что «слабость государства сводит на нет экономические и другие реформы» . К таким же выводам пришел и Институт Всемирного банка, по расчетам которого индекс эффективности

Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. -2005. - 25 апр. - С. 2-6. российского правительства оказался ниже, чем у правительств более 100 стран мира, включая страны СНГ и Балтии. Чтобы исправить такое положение вещей. Правительство РФ приступило к осуществлению целого ряда реформ (административной, государственной службы и бюджетного процесса).

Состояние и ситуация, сложившиеся в настоящее время в бюджетной системе РФ, позволяют говорить о третьем этапе бюджетной реформы, направленного на совершенствование управления общегосударственными финансами. На данном этапе необходимо обеспечить новое качество государственного финансового менеджмента. Целью реформирования бюджетного процесса является создание условий и предпосылок для максимально эффективного управления государственными (муниципальными) финансами в соответствии с приоритетами государственной политики [114].

Координатором проводимой бюджетной реформы является Министерство финансов РФ (Департамент бюджетной политики и Департамент межбюджетных отношений). В широком смысле проводимая реформа включает в себя: - переход в органах исполнительной власти всех уровней к среднесрочному бюджетированию, ориентированному на результат; - проведение реформы межбюджетных отношений; - оптимизация сети бюджетных организаций.

Нормативная база, регулирующая проведение бюджетной реформы, включает ряд постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, методических рекомендаций и инструкций Министерства финансов Российской Федерации, нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, изданных с 2004 по 2010 годы.

## Зарубежный опыт построения системы бюджетирования, ориентированного на результат

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. Ведомственные целевые программы. Применение ведомственных целевых программ в бюджетном процессе на муниципальном уровне обусловлено необходимостью повышения ответетвенности 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 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.

Регулирование применения ведомственных целевых программ положениями статьи 179.3 Бюджетного кодекса Российской Федерации носит достаточно общий характер. 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 [54].

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.

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.

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.

Мы определяем доклад о результатах и основных направлениях деятельности как 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.

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 информацией о целях и результатах деятельности органов местного самоуправления в доступной для восприятия форме.

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, предществующие текущему году, и три года, которые охватывает действующий муниципальный бюджет), структуру и направления использования выделенных ему бюджетных ассигнований [88].

Муниципальные услуги и работы. 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 [59].

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, мы предлагаем следующую дефиницию: 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.

## Разработка методических подходов к формированию системы показателей оценки результативности бюджетирования, ориентированного на результат

С внедрением бюджетирования по результату в регионах и муниципалитетах связано еще одно направление реформ, в рамках которого результат рассматривается в первую очередь как бюджетная услуга. Данное направление преобразований стимулировалось Министерством финансов РФ, которое включило соответствующие положения в условия предоставления субсидий из Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов. В частности, требовалось осуществлять оценку и мониторинг потребности в конкретных видах и объемах предоставляемых бюджетных услуг, а также устанавливать стандарты качества бюджетных услуг. При этом перечень услуг, а также подходы к формированию стандартов достаточно существенно различаются от региона к региону35.

Кроме классификации по видам бюджетных услуг, услуги также подразделяются по форме их предоставления, а также по категориям потребителей. Аналогичные подходы применяются и в некоторых других субъектах Федерации, в частности в Белгородской области, в Алтайском крае, в Приморском крае и т.п. По-разному осуществляется и описание стандарта услуги. Наиболее простой вариант стандарта содержит перечень обязательств и видов деятельности, которые должны обеспечиваться при предоставлении услуги. К этой категории можно отнести, в частности, стандарты услуг в сфере благоустройства г. Барнаула. В качестве примера можно привести следующее описание стандарта: «Текущий ремонт дорог - это систематические планово-предупредительные работы по исправлению мелких повреждений дорожного покрытия, производящиеся специализированными организациями с использованием дорожной техники. При текущем ремонте заделывают мелкие трещины, разрушения, выбоины, исправляют и заменяют бортовой камень, ремонтируют смотровые и дождеприемные колодцы, заменяют крышки и решетки колодцев». По принципу фиксации перечня обязательств строятся также стандарты социальных услуг в Приморском крае, в Белгородской области [125].

Альтернативным можно считать подход, реализующийся в Кировской области. Здесь стандарты детально описывают качественные характеристики предоставления услуги, вообще не фиксируя количественные параметры. Типичными являются следующие подходы к описанию качества услуги в рамках стандарта: «горячие обеды, доставляемые на дом, должны быть приготовлены из доброкачественных продуктов, удовлетворять потребности клиентов по калорийности, удовлетворять санитарно-гигиеническим требованиям и быть предоставлены в соответствии с потребностью клиента и состоянием его здоровья»; «предоставляемые клиентам стационарных учреждений (отделений) социального обслуживания мебель и постельные принадлежности должны быть удобными в пользовании, подобранными с учетом физического состояния клиентов; одежда, обувь, нательное белье, предоставляемые клиентам, должны быть удобными в носке, соответствовать росту и размерам клиентов, отвечать, по возможности, их запросам по фасону и расцветке, а также санитарно-гигиеническим нормам и требованиям». Аналогично строится стандарт в Нижегородской, Брянской и Сахалинской областях [137].

В других регионах используются смешанные подходы, характеризующие как объемные, так и качественные характеристики предоставления услуг и включающие как количественные показатели, так и описательную часть. Такой подход, в частности, реализуется в Смоленской области. В качестве типичного примера можно привести следующее описание услуги; «покупка и доставка на дом продуктов питания, горячих обедов (не реже 2 раз в неделю, единовременная доставка не более 3 кг). Горячие обеды должны быть приготовлены из доброкачественных продуктов, удовлетворять потребности граждан по калорийности, санитарно-гигиеническим требованиям и быть предоставлены с учетом состояния здоровья». Таким же образом описываются стандарты, в частности, в Алтайском крае, Республике Алтай, Амурской области [140].

Необходимо отметить, что при формулировке количественных характеристик услуги не всегда используются адекватные измерители. Так, например, в Кировской области качество услуг по оказанию специализированной медицинской помощи гражданам в стационарных условиях, по лечению и диагностике заболевших граждан в условиях дневного стационара оценивается исходя из числа выбывших больных и числа койко-дней, проведенных больными; качество диагностических услуг оценивается по числу исследований на занятую должность медицинского персонала; качество поликлиниче ских услуг - по числу посещений больных за год36. Очевидно, что в данном случае вместо показателей качества услуги применяются либо объемные показатели, либо показатели, характеризующие эффективность использования бюджетной сети. Показатели качества образовательной уелуги в г. Барнауле включают индикаторы, применимые скорее для докладов о результатах и основных направлениях деятельности и отражающие в первую очередь интересы администрации города, а не потребителей услуг. В частности, в число показателей качества образовательной услуги включены: «доля детей, оставленных на второй год обучения», «доля педагогов, прошедших курсовую переподготовку не менее одного раза в пять лет» и т.п.

Иногда аналогичные стандарты включают и требования к бюджетному учреждению: наличие уетава, лицензии, свидетельства о государственной аккредитации, учебного плана и т.п. Так, например, построен стандарт в Красноярске. В Южно-Сахалинске наряду с регулированием процедурных вопросов и общими объемными показателями предоставления тех или иных услуг (количество спортивно-массовых мероприятий в течение года - не менее 120 по различным видам спорта; освещение культурных, спортивно-массовых и иных общегородских мероприятий в средствах массовой информации - не менее 15 в год) применяется такой показатель, как стопроцентный объем бюджетного финансирования услуги [72].

Постепенный переход к программно-целевой системе управления расходами на региональном и местном уровнях потребует совершенствования организационно-функциональной структуры исполнительных органов власти. С учетом существующего опыта и дальнейших перспектив внедрения в бюджетный процесс принципов бюджетирования, ориентированного на результат, мы считаем необходимым все отрасли бюджетной сферы разделить на 3 основные группы:

1) Отрасли, где бюджетные средства при финансировании услуг играют вспомогательную роль, а основную часть финансирования могут или должны составлять платежи пользователей (часть видов деятельности в жилищно-коммунальном хозяйстве, в частности, управление и обслуживание жилищного фонда, тепло- и водоснабжение населения, сбор, вывоз и утилизация твердых бытовых отходов и т.п.);

2) Отрасли, где финансирование предоставления услуг осуществляется за счет средств бюджета одного уровня (правоохранительная деятельность в части финансирования милиции общественной безопасности, здравоохранение в части специализированных видов медицинской помощи, социальное обеспечение и социальная защита населения, начальное и среднее профессиональное образование, которые являются переданными полномочиями, а также благоустройство и озеленение территории, содержание мест захоронения, услуги скорой медицинской помощи, которые финансируются за счет местных бюджетов). Что касается таких отраслей, как дорожное хозяйство, культура, государственное и муниципальное управление, то, хотя услуги в их рамках финансируются из бюджетов разных уровней, компетенция каждого уровня может быть четко выделена, и каждая конкретная составляющая услуг, предоставляемых в этих областях, финансируется из бюджета одного уровня, поэтому данные отрасли также можно отнести ко второй группе;

3) Отрасли, финансирование которых в соответствии с нормативно правовыми актами осуществляется за счет бюджетных средств, но из не скольких источников: либо из бюджетов разных уровней, либо из бюджетов и внебюджетных фондов. К данной категории относятся такие подотрасли, как общее, дошкольное и дополнительное образование (финансируются из региональных бюджетов, а также из бюджетов муниципальных районов и го родских округов), а также здравоохранение (в части, финансируемой за счет как бюджетных средств, так и средств обязательного медицинского страхо вания).

## Построение регрессионной модели качества предоставления образовательных услуг

В соответствии с решением городской Думы Краснодара от 25.11.2010 № 4 п.10 «Об отдельных мерах по совершенствованию правового положения муниципальных учреждений муниципального образования город Краснодар» финансовое обеспечение муниципальных бюджетных учреждений, оказывающих муниципальные услуги, будет осуществляться с 01.01.2012 года путем предоставления субсидии на выполнение муниципального задания [25].

Перевод муниципальных бюджетных учреждений на предоставление субсидий в целях оказания муниципальных услуг потребует совершенствования практики формирования муниципальных заданий для муниципальных учреждений и их финансового обеспечения.

Для обеспечения реализации полномочий муниципальных бюджетных учреждений необходимо реализовать заложенный в Бюджетном кодексе Российской Федерации принцип использования проектов муниципальных заданий на оказание муниципальных услуг при планировании бюджетных расходов на последующие годы.

Для Тихорецкого района, занявшего последнюю позицию в нашем мониторинге, подход к внедрению бюджетирования, ориентированного на результат, на основе муниципального задания будет несколько иным. Мы можем определить следующие направления реформирования системы оказания муниципальных услуг в Тихорецком районе: - инвентаризацию предоставляемых муниципальных услуг; - формирование и утверждение перечня муниципальных услуг; - разработку и утверждение паспортов муниципальных услуг; - разработку и утверждение порядка мониторинга потребности в муниципальных услугах; - формирование стратегии повышения качества предоставления муниципальных услуг как части общей стратегии развития территории; - разработку и утверждение требований к качеству предоставления муниципальных услуг; - совершенствование нормативно-правовой базы муниципального образования, регламентирующей процедуры предоставления муниципальных услуг; - развитие соответствующей инфраструктуры (создание информационных центров, формирование баз данных по муниципальным услугам) для совершенствования системы информирования потенциальных потребителей о существующих услугах и их предоставлении; - внедрение системы мониторинга оценки потребителями и поставщиками качества оказываемых муниципальных услуг; - разработку и утверждение порядка оценки соответствия фактически предоставляемых муниципальных услуг утвержденным требованиям; - создание системы изучения потребностей и ожиданий потребителей в целях совершенствования регулирования и предоставления муниципальных услуг; - публикацию в средствах массовой информации результатов оценки потребности в предоставлении муниципальных услуг, утвержденных требо ваний к качеству предоставления муниципальных услуг в местах предостав ления соответствующих муниципальных услуг, а также результатов монито ринга и контроля исполнения услуг в рамках муниципальных заданий.

Первоочередной задачей для Тихорецкого района на настоящем этапе является разработка стратегии повышения качества предоставления муници 132 пальных услуг с постановкой целей и задач на кратко-, средне- и долгосрочную перспективу. В основу стратегии могут быть положены следующие принципы: принцип ориентации на потребителя, принцип информированности потребителей муниципальных услуг, принцип заинтересованности исполнителя, принцип делегирования полномочий, принцип «обратной связи», принцип системности стандартов предоставления муниципальных услуг.

При проведении реформы в сфере муниципальных услуг для достижения устойчивых результатов необходимо одновременно развивать соответствующие элементы инфраструктуры в поддержку системы предоставления услуг. Подобная инфраструктура подразумевает создание сети организаций и учреждений, облегчающих процесс предоставления муниципальных услуг через проведение исследований, формирование информационных баз данных, предоставление консультаций и обучение как сотрудников, ответственных за оказание услуг, так и потребителей услуг.

Изученный нами и освещенный в предыдущих параграфах исследования зарубежный опыт, а также опыт регионов и муниципальных образований Российской Федерации показывает, что внедрение системы мониторинга оценки качества потребителями и поставщиками услуг является проверенным и эффективным методом изучения современного состояния в области предоставления услуг и формирования стратегии дальнейшего совершенствования муниципальных услуг с учетом потребностей и ожиданий потребителей.

Подводя итог изучению возможных путей внедрения муниципального задания на основе муниципальных услуг в бюджетный процесс муниципальных образований необходимо отметить, что в совокупности внедрение данного инструмента бюджетирования, ориентированного на результат, 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; - 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.

В конечном счете, система бюджетирования, ориентированного на результат, дает 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 социально-культурной сферы и жилищно-коммунального хозяйства.

Практика регулирования процедур формирования муниципального задания на муниципальном уровне пока не сложилась, имеются лишь единичные примеры. Выстраивая работу с заданиями, следует иметь в виду, что главное здесь - не навредить, не парализовать бюджетный процесс, и при этом разумно использовать все преимущества данного инструмента, создать новые механизмы стимулирования учреждений к более качественному оказанию услуг .

При реализации мер по повышению эффективности качества предоставления услуг необходимо ориентироваться в первую очередь на реальные потребности потребителей. Разработка стандартов качества оказания муниципальных услуг должна не стать формальностью, а быть направленной на повышение качества услуг и оптимизацию бюджетных расходов. В ситуации ограниченности финансовых ресурсов, в которой находится подавляющая часть российских муниципалитетов, важно понимать, что стандарт - это заданный вектор для улучшения качества, то есть структурирование расходов учреждения и органа власти в настоящее время должно быть ориентировано на решение наиболее насущных проблем, а в будущем - на максимально полное выполнение стандартов качества. Не стоит забывать и о роли стандартов как механизма оптимизации материально-технического и кадрового обеспечения учреждений, комплексного рассмотрения и решения проблем взаимодействия потребителей с бюджетным сектором.

Чтобы такой инструмент бюджетирования, ориентированного на результат, как муниципальное задание, стал реальным инструментом бюджетной политики городов и поселений необходимо создать комплексную и непротиворечивую нормативно-правовую и методическую базу. При разработке соответствующих документов в конкретном муниципальном образовании необходимо учитывать его специфику, сложившуюся практику управления предоставлением услуг, финансовую ситуацию и приоритеты развития муниципального образования.