

БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ

В. А. Бескровная

Великолукская государственная академия физической культуры и спорта

Автор рассматривает методы финансирования бюджетных учреждений социальной сферы: программно-целевое бюджетирование, нормативное сметное финансирование и государственный социальный заказ. В статье предложены подходы к управлению бюджетными учреждениями в условиях административной реформы.

ВВЕДЕНИЕ

Среди основных направлений реформирования, модернизации предоставления услуг в социальной сфере в программах Правительства РФ [1] указывались, с одной стороны, концентрация государственных финансовых ресурсов на полноценном и качественном предоставлении бесплатных услуг, гарантированных Конституцией, а с другой стороны — развитие многообразия организационно-правовых форм предоставления иных услуг и расширение рыночных механизмов их предоставления.

Федеральный закон «О внесении изменений в законодательные акты РФ и признании утратившими силу некоторых законодательных актов РФ в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ”» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ”» фактически снял последние препятствия для появления системы негосударственных учреждений, предоставляющих публичные услуги (был отменен Федеральный закон от 16.05.1995 г. № 74-ФЗ «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию»). В настоящее время в процессе разработки находятся проекты федеральных законов об автономных учреждениях и о государственных (муниципальных) автономных некоммерческих организациях. Последний законопроект исходит из того, чтобы предоставить законодательно закрепленную возможность для части учреждений приобрести статус организации, что позволит им быть преобразован-

ными из формально бесправных получателей бюджетных средств в адекватных и эффективных участников рынка услуг в сфере образования и здравоохранения, сохраняющих значительную часть полученной прибыли.

В случае принятия указанных законопроектов в государственном секторе на положении казенных учреждений, не подлежащих реорганизации, смогут остаться только те учреждения, которые будут прямо указаны в Перечне, утвержденном Правительством РФ. Учреждения, не попавшие в этот перечень, смогут либо остаться в государственном секторе в виде автономных учреждений, государственных автономных некоммерческих организаций, либо перейти в «третий сектор» (негосударственных некоммерческих организаций). Такие институциональные сдвиги смогут быть эффективны только при условии расширения возможностей для формирования конкурентного рынка социальных услуг и, в том числе, перехода к конкурсным заказам предоставления услуг. На основе федерального нормотворчества рыночные принципы социальной политики и императив расширения организационно-правовых форм и способов предоставления социальных услуг закладываются в основу ряда программ комплексного социально-экономического развития субъектов РФ и муниципальных образований.

1. ПОЛИТИКА ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ПУБЛИЧНЫХ УСЛУГ

На практике внедрение рыночных принципов при предоставлении государственных услуг в социальной сфере пока еще очень ограничено. К числу проблем в этой сфере относятся отсутствие реальной конкуренции в небольших, средних, даже некоторых крупных городах и оптимальной практики конкретных технологий создания технических

заданий на оказание услуг с определенной системой показателей оценки результатов; достижение социально-эффективного соотношения бесплатных, частично платных и платных услуг, основных (конституционно-гарантированных и / или в силу их социального эффекта) и дополнительных услуг.

К числу основных принципов, на которых должна строиться эффективная бюджетная политика, относится ориентация бюджетных расходов на достижение конечных социально-экономических результатов и конкурсные принципы распределения бюджетных ресурсов. Исходя из этих принципов, формируется государственная бюджетная политика в области расходов. Одним из основных ее направлений является внедрение программно-целевого принципа при планировании и исполнении бюджета.

В рамках данного направления разрабатывается и внедряется система распределения бюджетных средств по программам, нацеленным на решение острых социальных и экономических проблем. Помимо этого осуществляется реформирование системы бюджетных учреждений. Смысл реформы заключается в сокращении государственного сектора при одновременном повышении его эффективности. Сокращение государственного сектора должно происходить за счет перехода части бюджетных организаций в частный сектор на добровольной основе в условиях поэтапного сокращения бюджетной составляющей их финансирования. Такие организации участвуют на конкурсной основе в распределении бюджетных средств и несут полную ответственность по своим обязательствам. Оставшиеся бюджетные организации теряют какую бы то ни было финансовую самостоятельность и финансируются из бюджета по строго фиксированной смете.

По действующему законодательству учреждение — это организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемая им полностью или частично. Учреждение в отношении закрепленного за ним имущества осуществляет в соответствии с целями своей деятельности, заданиями собственника и назначением имущества права владения, пользования и распоряжения им. Учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами. При их недостаточности субсидиарную ответственность по его обязательствам несет собственник соответствующего имущества.

До 2004 года процесс приватизации практически не затронул учреждения, предоставляющие социальные услуги. По сравнению с советским периодом бюджетная сеть осталась почти неизменной, несмотря на радикальное изменение экономических условий, существенное снижение доли бюджета в ВВП и хроническое недофинансирование бюджетных учреждений [2]. Данное противоречие разрешалось путем предоставления бюджетным учреждениям права «осуществлять приносящую доходы деятельность» и самостоятельно распоряжаться ее результатами [3].

Такой механизм хозяйствования создает условия для дифференциации финансового положения учреждений. Исходя из того, что цель бюджетных учреждений — выполнение социальных функций, основой их финансового положения является эффективность и результативность оказания социальных услуг. Однако внебюджетные доходы учреждений зависят не столько от результатов деятельности их органов управления, сколько от расположения зданий, размещения и рыночной стоимости помещений, объема капитальных вложений в дореформенный период, приобретенной репутации и, конечно, вида услуг. В результате одни учреждения существуют только за счет бюджетного финансирования, не имея достаточных ресурсов для нормального функционирования. Другие имеют сравнимый с бюджетным финансированием объем внебюджетных ресурсов и приспособились к рыночным условиям предоставления услуг. При этом государство реализует единый подход к сметному финансированию названных учреждений, усугубляя неравное положение.

Предпринимательская деятельность бюджетных учреждений входит в противоречие с выполнением уставных социальных задач. При действующих принципах государственного сметного финансирования объем выделяемых ресурсов не зависит от результатов основной деятельности учреждения, так как оплачиваются не услуги, а функционирование структурной единицы. Поэтому выполнение основных функций «отвлекает» учреждение от получения доходов от платных услуг, а, следовательно, оно расширяет внебюджетную деятельность за счет уменьшения объема и сокращения качества бюджетных условно бесплатных услуг. Такая логика событий приводит к неэффективному расходованию бюджетных ресурсов из-за неполучения или недополучения оплаченных бюджетом услуг.

2. АНАЛИЗ МЕХАНИЗМОВ ФИНАНСИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Бюджетная политика государства в отношении названных учреждений должна заключаться в дифференциации их финансирования через соответствующие механизмы. Наиболее эффективный механизм — программно-целевое бюджетирование (или бюджетирование, ориентированное на результат), переход на которое осуществляется в настоящее время. Помимо этого сложного механизма могут быть использованы нормативное сметное финансирование и государственный (муниципальный) социальный заказ. Остановимся на названных механизмах подробнее.

Развитием существующей системы финансирования бюджетных учреждений является переход от сметного к нормативно-целевому финансированию, предполагающему возмещение учреждениям расходов на оказание конкретных услуг потребителям по единым нормативам, рассчитываемым государством для результирующих показателей деятельности. Отличительная черта названного метода — зависимость бюджетных ассигнований не от штата работников учреждения, фактических расходов на функционирование и т.п., а от объема оказанных им социальных услуг.

Дальнейшее развитие нормативно-целевого финансирования бюджетных учреждений должно идти в направлении законодательного установления перечня социальных услуг, предоставление которых на бесплатной основе государство гарантирует населению, а также норматива охвата населения данными услугами. В контексте развития названного метода требуется разработка стандартов предоставления социальных услуг, методик оценки потребности различных групп населения в предоставлении услуг и т.п.

Прогрессивный характер нормативной системы финансирования по сравнению с действующим сметным порядком очевиден, так как она ориентирована на результат, интересы потребителя и государства. Система позволяет сократить излишние штаты, вытеснить из сферы неэффективных производителей, услуги которых не пользуются спросом, она более прозрачна и подотчетна обществу и поэтому позволяет исключить расходы бюджета на содержание учреждений, которые существуют за счет коммерческой деятельности, а бесплатные услуги предоставляют в минимальном размере и ненадлежащего качества.

Однако, учитывая принудительный характер нормативов социальных услуг, эта система не позволяет решить основную проблему сметного финансирования — обеспечить заинтересованность поставщиков услуг в повышении эффективности своей деятельности. Содействовать решению данной проблемы призван государственный социальный заказ.

Под государственным социальным заказом подразумевают заключаемые на конкурсной основе договоры между государственным заказчиком и поставщиком, по условиям, которых государство обязуется оплачивать социальные, образовательные, культурные, медицинские и иные услуги социального характера, оказываемые поставщиком населению на бесплатной или частично оплачиваемой основе. В настоящее время социальный заказ как договорная система размещения государственного заказа на поставку социальных услуг в России не применяется.

Принципиальной особенностью социального заказа является размещение задания на поставку социальных услуг по результатам конкурса между организациями любой формы собственности, оказывающими однородные услуги, по договору. В силу того, что большинство социальных услуг оказывается единственным поставщиком, конкурсная процедура невозможна. Учитывая, что потребителем услуг выступает физическое лицо, ему следует предоставить право выбора. Однако имеют место ограничения такого порядка.

Предоставить право потребителю выбирать поставщика по системе государственного заказа невозможно в тех случаях, когда государство гарантирует бесплатность услуги, так как потребитель может выбрать поставщика с неприемлемыми ценами. Далее потребитель не всегда способен сделать квалифицированный выбор поставщика таких услуг, профессионализм в предоставлении которых имеет первостепенное значение (здравоохранение и образование). В этих случаях предварительный отбор поставщиков социальных услуг по системе государственного заказа должно осуществлять государство [4]. А потребитель сможет выбирать для себя поставщика из тех, с кем государство заключило предварительное соглашение.

Непосредственный выбор поставщика возможен в сферах, где у государства нет обязанности предоставлять услуги бесплатно, а потребитель достаточно информирован и компетентен в области предоставления социальной услуги. Например, услуги детско-юношеской спортивной школы,

потребитель вполне может выбрать самостоятельно, при этом альтернативой сметному финансированию учреждения — может стать целевое дотирование определенных категорий потребителей ее услуг. Дотации можно давать детям из семей, доходы которых не превышают прожиточного минимума, а также талантливым спортсменам вне зависимости от доходов семьи.

Социальный заказ более эффективный способ финансирования социальных услуг, чем нормативно-целевая система, так как он строится на договорной основе. При нормативном финансировании государство просто устанавливает задания. А если государственные нормативы финансирования не покрывают затраты на предоставление услуг, задание не выполняется, что зачастую и происходит. Помимо этого внедоговорной способ размещения заданий на оказание социальных услуг ограничивает конкуренцию между поставщиками.

Таким образом, нормативно-целевое финансирование воспроизводит недостатки сметной системы, так как не покрывает затраты организаций на оказание услуг и не содержит стимулов к снижению их стоимости и повышению качества. Следовательно, его можно использовать только в тех случаях, когда невозможно разместить социальный заказ.

Наиболее эффективным механизмом бюджетного финансирования социальных расходов принято считать программно-целевое бюджетирование. Единого общепринятого определения программно-целевого бюджетирования не существует. Это объясняется комплексностью понятия, его «открытостью», способностью эволюционировать. В самом общем виде программно-целевое бюджетирование можно определить как систему бюджетного планирования, связывающую произведенные расходы с ожидаемой отдачей от этих расходов, с их социальной и экономической эффективностью. Хотя в этом определении речь идет о программно-целевом методе как о системе бюджетного планирования, одним только планированием особенности этого метода не ограничиваются. Программно-целевой подход оказывает влияние на все стадии бюджетного процесса. Вследствие этого программно-целевой характер принимают и исполнение бюджета, и контроль за его исполнением.

Комплексность описываемого термина хорошо демонстрирует определение, данное Ф. С. Мошером: «Для политолога и юриста программно-целевое бюджетирование означает представление и анализ бюджетных заявок в такой форме, которая обеспечивает (обществу) наиболее эффективный

выбор. Для чиновника это понятие означает, помимо выше названного, большую гибкость и свободу маневра, а также большую личную ответственность и большую требовательность к подчиненным. Для министерств и ведомств оно может означать большую самостоятельность, гибкость в принятии решений и большую ответственность за использование выделенных им фондов. Для бухгалтера программно-целевое бюджетирование ассоциируется с учетом по начислению, разделением счетов по текущим и капитальным операциям, с обособленным учетом оборотных средств и использованием других специфических технологий учета» [5].

Сложность концепции программно-целевого бюджетирования обусловлена тем, что этот метод можно применять как для планирования расходов органов государственной власти и местного самоуправления, так и для планирования расходов отдельных распорядителей кредитов и бюджетополучателей — министерств, ведомств, бюджетных учреждений, государственных предприятий и др. Открытость концепции программно-целевого бюджетирования означает, что включаемая в нее система элементов не является неизменной, а, напротив, допускает многовариантность, различные способы установления связи между государственными расходами и значимыми для общества результатами.

Основная идея программно-целевого бюджетирования состоит в увязке государственных расходов с получением значимых для общества результатов. Бюджетный кодекс дает определение принципа эффективности и экономности использования бюджетных средств, согласно которому «при составлении и исполнении бюджетов уполномоченные органы и получатели бюджетных средств должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения лучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств» [6]. Практическое применение этой в целом правильной нормы ограничено отсутствием определения понятия «заданный результат» и требований к оценке этого результата.

Анализ положений Бюджетного кодекса показывает, что ориентация на затратный характер государственных расходов сохраняется. Об этом, в частности, свидетельствует норма статьи 68 «Текущие расходы», которая связывает часть расходов бюджета не с предоставлением необходимых обществу товаров и услуг, а с обеспечением текущего функционирования органов государственной

власти и местного самоуправления, бюджетных учреждений, с оказанием поддержки другим бюджетам и отдельным отраслям экономики в форме дотаций, субсидий и субвенций и др. Связь с результатами деятельности еще менее очевидна в ст. 70 «Расходы бюджетных учреждений». В соответствии с данной статьей целями расходования бюджетных средств бюджетных учреждений могут быть только оплата труда работников бюджетных учреждений, командировочные, оплата товаров, работ и услуг по заключенным государственным контрактам и в соответствии с утвержденными сметами.

Вместе с тем, ст. 74 «Финансирование расходов при выполнении условий» содержит норму, в соответствии с которой в законе о бюджете могут (но не должны) определяться обязательные для исполнения получателем бюджетных средств условия финансирования конкретных расходов, предусмотренных законом о бюджете. В принципе, такими условиями могут быть достижение количественно определенных показателей социальной и экономической эффективности, однако существующая редакция названной позволяет трактовать ее сколь угодно широко.

Разделы Бюджетного кодекса, посвященные регулированию бюджетного процесса, содержат ряд норм, которые, с одной стороны, делают необязательными применение и согласование с законодательными (представительными) органами количественно определенных целевых показателей деятельности получателей бюджетных средств, а, с другой, могут препятствовать применению принципов программно-целевого бюджетирования. Так, согласно ст. 181, в состав показателей, представляемых для рассмотрения и утверждения проекта закона о бюджете, отсутствует требование устанавливать целевые показатели, для достижения которых выделяются соответствующие ассигнования. Согласно ст. 184, порядок формирования бюджетов не требует подготовки альтернативных программ предоставления обществу товаров и услуг. Согласно ст. 172, в перечне сведений и документов, на которых базируется составление проекта бюджета, нет отчетов о результативности произведенных за предшествующий период затратах.

В Бюджетном кодексе отсутствует требование представлять в законодательные (представительные) органы проект закона о бюджете в формате, позволяющем четко проследить связь между бюджетной политикой и результатами деятельности, которые хочет достичь правительство в будущем

финансовом году. В соответствии со ст. 233 Бюджетного кодекса РФ, свобода распорядителей бюджетных средств ограничена правом перемещать бюджетные ассигнования между получателями бюджетных средств в объеме не более 5 % бюджетных ассигнований, доведенных до получателя. Лимиты бюджетных обязательств прекращают свое действие 31 декабря с окончанием финансового года. Таким образом, важное требование программно-целевого бюджетирования — самостоятельность руководителей в управлении государственными ресурсами является трудноосуществимым.

Жесткая регламентация деятельности, принцип распределения государственных средств по статьям экономической классификации сводит контроль за исполнением бюджета к контролю за целевым (по видам расходов) использованием бюджетных средств. Ни Министерству финансов, ни главным распорядителям средств не вменяется в обязанность проверка эффективности и результативности государственных расходов. Счетная палата РФ также трактует эффективность расходов исключительно в категориях целевого использования средств. Вопрос о целесообразности понесенных расходов с точки зрения общества остается вне его контроля.

В долгосрочной перспективе постатейное распределение бюджетных средств, ориентация на затраты и игнорирование результатов может привести к финансированию избыточных структур, предоставлению услуг, которые не отвечают потребностям общества по качеству, времени или месту предоставления и к снижению общей эффективности расходов. С другой стороны, требуемые обществом товары и услуги, в том числе и новые, могут оказаться без достаточного финансирования.

Метод бюджетирования по результатам предполагает, что финансирование из бюджета будет выделяться не на содержание определенной сети бюджетных учреждений, а в зависимости от объема и качества предоставленных ими услуг. При этом названный метод необходим для того, чтобы поставить бюджетные учреждения в условия, максимально приближенные к рынку. Чтобы направлять бюджетные ресурсы наиболее эффективному производителю, необходимы данные, позволяющие сопоставлять качество одноименных услуг, оказываемых населению, и затраты по их производству у бюджетных и коммерческих организаций.

В настоящий момент внедрение бюджетирования, ориентированного на результат регулируется

одним нормативным документом — Методическими рекомендациями по подготовке Докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования, согласованные 2 июня 2004 г. с Минфином РФ и 3 июня 2004 г. с Минэкономразвития РФ. В частности, введено новое понятие «показатели непосредственного результата» или объем работ, выполнение которых необходимо для решения тактических задач и стратегических целей. Для контроля за степенью достижения целей, задач и ходом их выполнения также существуют количественные и качественные показатели «конечного общественно значимого результата».

Различие двух групп показателей определяет разные подходы к организации учета и сбора информации по ним. Информация по показателям, характеризующим общественно значимый результат, как правило, формируется на основе сводных, а не индивидуальных данных. Сведениями по показателям конечного общественно значимого результата, как правило, обладают статистические службы или органы исполнительной власти на основе ведения управленческого учета.

3. УЧЕТ РЕЗУЛЬТАТОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Учет объема выполненных работ должен быть налажен непосредственно в бюджетных учреждениях. Это является для них относительно новой задачей, поскольку прежняя система учета была нацелена главным образом на контроль за исполнением сметы расходов. Рассмотрим некоторые проблемы учета непосредственных результатов деятельности бюджетных учреждений.

Основа для получения информации о финансовых затратах на уровне программ и подпрограмм, реализуемых в рамках выбранных приоритетных целей и задач, создана в Инструкции по бюджетному учету № 70н. Однако для учета непосредственных результатов деятельности бюджетных учреждений пока никаких регистров не предусмотрено. Исключение составляют услуги, предоставляемые на коммерческой основе, выручка от которых аккумулируется на специально выделенном счете 0 401 01 130 «Доходы от рыночных продаж товаров, работ, услуг». Не существует пока и унифицированных форм первичных учетных документов для регистрации выполненного объема работ (предоставленных услуг).

Действующее законодательство предоставляет право организациям и учреждениям самостоятель-

но разрабатывать и утверждать необходимые первичные документы, которые пока не имеют унифицированных форм. При этом в Инструкции по бюджетному учету Минфин РФ сформулировал требования к финансовому учету, а не управленческому. В ранее действовавших формах бюджетной отчетности фигурировало множество показателей управленческого учета, формировать их должны были специалисты по межбюджетным отношениям, однако они никогда этого не делали, аргументируя тем, что отчетность — бухгалтерская.

Показатели, формируемые на основе управленческого учета, есть и в новых формах отчетности, приведенных в Инструкции «О порядке составления и предоставления годовой, квартальной и месячной бюджетной отчетности» [7]. Отдельные элементы управленческого учета введены в основном в пояснительную записку.

В отличие от прошлых лет новая форма пояснительной записки имеет очень жесткую структуру. В составе пояснительной записки помимо текстовых материалов предусмотрено заполнение формализованных статистических таблиц. К разделу пояснительной записки «Результаты деятельности бюджетного учреждения в отчетном периоде» должна быть приложена таблица № 5 «Сведения о результатах деятельности», в которой отражаются объемы предоставленных бюджетных услуг в разрезе основных направлений деятельности (функций) бюджетного учреждения. Их необходимо отразить в натуральном выражении по плановым и фактическим показателям за истекший год в поквартальной разбивке.

Конкретных указаний по заполнению таблиц с показателями бюджетирования, ориентированного на результат, в Инструкции нет. Поэтому при их заполнении у бюджетных учреждений могут возникнуть определенные трудности. Определение бюджетной услуги законодательно пока нигде не закреплено. Исходя из логики Методических рекомендаций — это услуги, предоставляемые населению органами власти и бюджетными учреждениями в рамках реализации закрепленных за ними функций и за счет бюджетных источников финансирования.

Перечень услуг, показатели по которым следует отражать в таблице № 5, и степень их детализации также пока не определены Инструкцией. Скорее всего, бюджетные учреждения будут заполнять данную таблицу или исходя из указаний, данных главными распорядителями (распорядителями) бюджетных средств, или по собственному

усмотрению. Таким образом, на начальном этапе данные таблицы № 5 фактически окажутся несводимыми, что не позволит получить информацию о количестве оказанных бюджетных услуг ни на уровне главных распорядителей (распорядителей) бюджетных средств, ни на уровне регионов.

Необходимо дальнейшее развитие нормативной базы и инструментария учета бюджетных услуг. В настоящее время действует Общероссийский классификатор услуг населению ОК-002-93 (ОКУН), принятый и введенный в действие постановлением Госстандарта РФ от 28.06.1993 г. № 163. Наряду с ним существует ряд ведомственных классификаторов услуг. Данные документы не в полной мере соответствуют потребностям бюджетирования, ориентированного на результат. Однако они могут стать основой создания нового классификатора.

Внедрение Общероссийского классификатора бюджетных услуг позволит не только получать сводную количественную информацию, но и решить задачу корректных сопоставлений стоимости одноименных услуг, оказанных бюджетным и рыночным секторами экономики. Скорее всего, эта работа будет начата после обобщения первого опыта представления отчетов по новой Инструкции. Показатели БОР включены в таблицу № 5 «Сведения о результатах деятельности (раздел «Результаты деятельности бюджетного учреждения в отчетном периоде» пояснительной записки).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Анализ бюджетной политики в области предоставления социальных услуг позволяет сделать следующие выводы.

1. Бюджетные учреждения, предоставляющие услуги, необходимо классифицировать по видам оказываемых социальных услуг. Деятельность бюджетных организаций может быть условно разделена на собственно оказание услуг, выполнение регулирующих функций и функций по администрированию. В ряде случаев учреждения совмещают различные виды деятельности (оказывают различные виды бюджетных услуг).

2. Для классификации бюджетных учреждений определяются характер взаимодействия с вышестоящим ведомством, механизм их финансового обеспечения, право на осуществление заимствований и полномочия по управлению активами. Характеристика учреждений с точки зрения вида оказываемых бюджетных услуг призвана обеспечить применение различных моделей управления ими. В зависимости от необходимого уровня кон-

троля и финансовой ответственности определяются уровень детализации и контроля исполнения бюджета (сметы) учреждения, право вышестоящей организации давать прямые указания, самостоятельность в управлении активами, возможности привлечения внешнего финансирования и др. В частности, хозяйственная деятельность легче поддается спецификации, допускает высокий уровень самостоятельности и в перспективе может быть выведена за пределы сектора государственного управления.

3. Для каждого бюджетного учреждения установлено одно вышестоящее ведомство (вышестоящая бюджетная организация), выполняющее функции собственника от лица субъекта РФ или муниципального образования. Выполнение функций собственника по отношению к бюджетному учреждению должно возлагаться на соответствующее отраслевое подразделение. В функции собственника входят определение целей деятельности учреждения, контроль результативности его деятельности и финансового положения, принятие стратегических решений, вопросы реорганизации и др.

4. Управление бюджетными учреждениями с высоким уровнем самостоятельности осуществляется на основе принципов ответственного финансового менеджмента. Принципы ответственного финансового менеджмента предполагают повышение персональной ответственности и зависимости персонального вознаграждения от результатов деятельности при одновременном повышении финансовой самостоятельности. Широкие финансовые полномочия руководителя организации распространяются на вопросы оплаты труда и найма персонала, использования и привлечения финансовых ресурсов. Принципы ответственного финансового менеджмента в первую очередь затрагивают хозяйственную деятельность бюджетных организаций. По мере проведения необходимой спецификации бюджетных услуг для функций администрирования и регулирования ответственный финансовый менеджмент (в той или иной форме) может получить более широкое применение.

5. Управление бюджетными учреждениями, которым невозможно предоставить хозяйственную самостоятельность осуществляется на основе принципов внутреннего контроля. Принципы внутреннего контроля предполагают детальную регламентацию деятельности бюджетной организации, в том числе по использованию финансовых ресурсов. Соблюдение детальных регламентов, включая

подробную смету доходов и расходов, обеспечивается внутренними процедурами самого учреждения, обязательными проверками его деятельности по итогам отчетных периодов и персональной ответственностью руководителя.

6. Бюджетные учреждения самостоятельно осуществляют расходы на оказание бюджетных услуг в пределах выделенного финансирования. В пределах общей выделенной суммы финансирования (либо по смете либо по договору) бюджетная организация имеет право самостоятельно определять структуру и сроки осуществления расходов. При этом она несет ответственность за точное выполнение задания по объему и качеству оказываемых бюджетных услуг.

7. Основным предметом планирования деятельности бюджетной организации и контроля выступают объем и качество бюджетных услуг. Определение объема и качества бюджетных услуг, «заказываемых» у бюджетного учреждения, оказывает определяющее влияние на последующие решения об объеме финансирования. Детальная спецификация предоставляемых бюджетных услуг заменяет детальную регламентацию расходов бюджетной организации.

8. Деятельность бюджетного учреждения специфицирована посредством перечня производимых им услуг. Предоставление высокой степени финансовой самостоятельности бюджетной организации возможно только в случае точной спецификации бюджетного задания, то есть производимых ею бюджетных услуг. Наибольшую трудность может вызывать спецификация деятельности по выполнению функций администрирования и регулирования. Для такой деятельности следует разрабатывать условные показатели, характеризующие объем, качество и своевременность производимых бюджетных услуг.

9. Задание на оказание бюджетных услуг и размер соответствующего финансирования оформляются договором при социальном заказе либо внутренним соглашением в случае нормирования. Задание на оказание бюджетных услуг и выделение финансирования бюджетному учреждению, работающему на принципах хозяйственной самостоятельности, оформляются специальным соглашением. Такое соглашение представляет собой внутренний управленческий документ, который не предполагает рассмотрение споров по нему в суде. Заключение такого соглашения способствует внутреннему саморегулированию субъекта РФ или муниципального образования и не приводит к пе-

реходу бюджетного финансирования в статус доходов от предпринимательской деятельности бюджетных организаций.

10. Бюджетное учреждение самостоятельно осуществляет все виды расходов, соблюдая утвержденные детальную смету, стандарты и нормативы. В пределах утвержденной детальной сметы, стандартов и нормативов бюджетная организация осуществляет расходование средств самостоятельно. Для осуществления расходных операций бюджетная организация не обязана предварительно согласовывать их целевой характер с вышестоящим ведомством.

11. Применяется подробная система стандартов и нормативов осуществления расходов бюджетным учреждением. Подробная система стандартов и нормативов регламентирует осуществление расходных операций бюджетных организаций и призвана ограничить нерациональное использование бюджетных средств. В частности, детальная регламентация традиционно распространяется на сферу оплаты труда работников бюджетных организаций.

12. Руководитель учреждения несет ответственность за соблюдение стандартов и нормативов осуществления расходов. Руководитель, используя кадровую политику, программы обучения персонала, а также различные мероприятия организационного характера, призван обеспечить соблюдение стандартов и нормативов осуществления расходов, которые не всегда могут быть проконтролированы им лично. Степень ответственности руководителя должна создавать достаточные стимулы для строгого соблюдения установленных стандартов и нормативов.

13. Руководитель бюджетного учреждения несет ответственность за создание внутреннего механизма предварительной проверки расходных операций на соответствие целям и объемам выделенного финансирования или собственных доходов. Чтобы обеспечить целевое использование бюджетных средств, руководитель может устанавливать специальные внутренние процедуры, в том числе процедуру визирования договоров и других финансовых документов, а также включать в штат специальных финансовых контролеров. Степень ответственности руководителя бюджетной организации за нецелевое использование бюджетных средств должна создавать достаточные стимулы для строгого соблюдения принятой детальной сметы.

14. Внешний контролирующий орган осуществляет проверку финансовой деятельности бюджет-

ного учреждения по итогам отчетного периода, целевого использования бюджетных средств и соответствие стандартам и нормативам осуществления расходов. Деятельность подлежит обязательной проверке по итогам отчетного года. В случае необходимости частота проверок может быть увеличена. Основная цель таких проверок заключается в выявлении отклонений от принятой сметы финансирования или стандартов, нормативов осуществления расходов. Результаты проверок могут использоваться для определения размера дополнительного вознаграждения руководителя и работников учреждения.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002—2004 гг.) Утв. распоряжением Правительства РФ от 10.07.2001 г. № 910-р (в ред. Постановления Правительства РФ от 06.06.2002 г. № 388); Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006—2008 годы) Утв. распоряжением Правительства РФ от 19.01.2006 г. № 38-р
2. Улюкаев А.В. Проблемы государственной бюджетной политики: Науч.-практич. пособие. — М.: Дело, 2004. — С. 19
3. Гражданский кодекс РФ от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ. Часть первая. (В ред. Федерального закона от 21.07.2005 № 109-ФЗ), статья 298
4. Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ
5. *Frederick C. Mosher* Program Budgeting: Theory and Practice with Particular Reference to the U.S. Department of the Army. 80—81. Цит. по: GAO/AIMD-97-46 Performance Budgeting/ P. 7—8.
6. Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ в ред. Федерального закона от 27.12.2005 г. № 198-ФЗ, с изм., внесенным Постановлением Конституционного Суда РФ от 17.06.2004 № 12-П, статья 34.
7. Инструкция «О порядке составления и предоставления годовой, квартальной и месячной бюджетной отчетности» утвержденная приказом Минфина РФ от 21.01.2005 г. № 5н.

Принято в печать 26 октября 2006 г.