

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное агентство по образованию
«Амурский государственный университет»
ГОУВПО

УТВЕРЖДАЮ

Заведующий кафедрой «Финансы»

-----Г. А. Трошин

«-----»-----2007 г.

УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКИЙ КОМПЛЕКС
ПО СПЕЦИАЛЬНОМУ КУРСУ:
«НОВОЕ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ФИНАНСАХ.
НОВОЕ В СТРАХОВАНИИ И СТРАХОВОМ ДЕЛЕ. НОВОЕ В
БАНКОВСКОЙ СФЕРЕ ЭКОНОМИКИ»
Учебное пособие

Составил Г. А. Трошин

Благовещенск 2007

Учебно-методический комплекс по дисциплине «Бюджетное планирование и прогнозирование» разработан в соответствии с требованиями Государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования для студентов, обучающихся по специальности 080105 – Финансы и кредит специализации «Государственные и муниципальные финансы».

Учебно-методический комплекс рекомендован к изданию кафедрой «Финансы» (протокол № 1 от 31.08.07 г.). Учебно-методический комплекс содержит учебную программу, учебно-тематический план дисциплины для очной и сокращенной форм обучения, рекомендуемые источники, перечень контрольных вопросов по спецкурсу, краткое изложение курса, и предназначено для уточнения научной, нормативной и инструктивной базы изучаемых ранее дисциплин на момент государственной аттестации выпускника.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	12
1 Учебно-тематический план	14
2 Учебная программа	17
3 Рекомендуемые источники информации	24
4 Задания для самостоятельной работы	30
5 Темы студенческих исследовательских работ	31
6 Вопросы для зачета	33
РАЗДЕЛ 1 ОБЩАЯ КОНЦЕПЦИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ФИНАНСОВ	35
1. ВНЕДРЕНИЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЯ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ В БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС	35
1.1 Бюджетирование по результатам – механизмы внедрения и отраслевые приоритеты	35
1.1.1 Бюджетирование по результатам – общие положения	35
1.1.2 Бюджетирование по результатам – отраслевые приоритеты	37
1.1.3 Бюджетирование по результатам – особенности внедрения на муниципальном уровне	40
1.2 Бюджетирование по результатам – подходы к оценке бюджетных услуг	41
1.2.1 Общая характеристика категории бюджетных услуг	41
1.2.2 Общие подходы к определению спроса на бюджетные услуги	42
1.2.3 Бюджетные услуги и бюджетное планирование	43
1.3 Бюджетирование по результатам – реформа бюджетного процесса	45
1.3.1 Составление бюджета	46
1.3.2 Рассмотрение и утверждение бюджета	62
1.3.3 Исполнение бюджета	63
1.3.4 Контроль за исполнением бюджета	66
1.3.5 График бюджетного планирования	68
2. РЕФОРМИРОВАНИЕ МОДЕЛИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНЫХ	

УСЛУГ	75
2.1 Причины реформирования модели предоставления бюджетных услуг	75
2.2 Цели и задачи реформы	75
2.3 Переход к новым формам финансирования бюджетных услуг	76
2.3.1 Нормативно-целевое финансирование	76
2.3.2 Сметное финансирование с установлением индивидуальных заданий	79
2.3.3 Договорное финансирование (социальный заказ)	79
2.3.4 Обеспечение права потребителя на выбор поставщика услуг при нормативно-целевом и договорном финансировании	82
2.3.5 Субсидирование потребителя	83
2.4 Реструктуризация бюджетных учреждений с внедрением новых организационно-правовых форм	84
3. РЕЗЕРВЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ В РАМКАХ СУЩЕСТВУЮЩЕЙ МОДЕЛИ ОРГАНИЗАЦИИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНЫХ УСЛУГ	90
3.1 Оптимизация бюджетной сети	90
3.1.1 Оптимизация сети главных распорядителей бюджетных средств	90
3.1.2 Оптимизация сети бюджетных учреждений	91
3.2 Мониторинг бюджетной сети	96
3.2.1 Мониторинг как средство контроля за реструктуризацией бюджетной сети (упрощенный мониторинг)	96
3.2.2 Мониторинг как информационная база для принятия решений о реструктуризации (углубленный мониторинг)	98
3.2.3 Организация мониторинга бюджетной сети	100
4. РЕФОРМИРОВАНИЕ МОДЕЛИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ УСЛУГ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ И МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ПРЕДПРИЯТИЯМИ	104
4.1 Реформирование системы государственных и муниципальных унитарных предприятий	104
4.1.1 Количественное сокращение сектора унитарных предприятий	104
4.1.2 Реорганизация унитарных предприятий: формы, последствия и	

ограничения	107
4.1.3 Совершенствование управления унитарными предприятиями – общие подходы	109
4.1.4 Доработка примерного устава унитарного предприятия и трудового договора с его руководителем	110
4.1.5 Проведение аттестаций руководителей унитарных предприятий и внедрение конкурсной системы их назначения	112
4.1.6. Программы деятельности унитарных предприятий как механизма управления ими со стороны региональных (муниципальных) органов власти	113
4.2 Привлечение частного сектора к предоставлению общественных услуг	115
4.2.1 Основные формы привлечения частного сектора к предоставлению общественных услуг	115
4.2.2 Основные типы рынков общественных услуг	115
4.2.3 Привлечение частного сектора на потенциально конкурентные рынки с низкими «барьерами входа»	118
4.2.4 Привлечение частного сектора на потенциально конкурентные рынки с высокими «барьерами входа»	120
4.2.5 Привлечение частного сектора на естественно-монопольные рынки	122
4.2.6 Особенности привлечения частного сектора на рынки с ограниченным масштабом предоставления услуг	124
4.2.7 Решение проблемы квазيبюджетных расходов	125
4.2.8 Последовательность действий по активизации конкуренции и привлечению частного сектора	126
РАЗДЕЛ 2 ОТРАСЛЕВЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМ	129
5. НАПРАВЛЕНИЯ РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО СЕКТОРА И ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ В ЖИЛИЩНО- КОММУНАЛЬНОМ ХОЗЯЙСТВЕ	129
5.1 Общие условия повышения эффективности бюджетных расходов в жилищно-коммунальном хозяйстве	129

5.2 Конкретные механизмы преобразований в жилищно- коммунальном хозяйстве	130
5.2.1 Преобразование механизмов бюджетного финансирования жилищно-коммунального хозяйства	131
5.2.2 Демонополизация рынков в ЖКХ, формирование конкурентной среды	132
5.2.3 Приватизация муниципальных предприятий ЖКХ	133
5.2.4 Тарифное регулирование и учет потребления товаров и услуг организаций коммунального комплекса	135
5.3 Особенности преобразований в жилищно-коммунальном хозяйстве в различных типах муниципальных образований	136
6. НАПРАВЛЕНИЯ РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО СЕКТОРА И ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ В ОБРАЗОВАНИИ	138
6.1 Общие условия повышения эффективности бюджетных расходов на образование	138
6.2 Конкретные механизмы преобразований в сфере образования	139
6.2.1 Совершенствование механизмов бюджетного финансирования в сфере образования	139
6.2.2 Реструктуризация бюджетной сети образовательных учреждений	140
7. НАПРАВЛЕНИЯ РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО СЕКТОРА И ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ В ЗДРАВООХРАНЕНИИ	146
7.1 Общие условия повышения эффективности бюджетных расходов в здравоохранении	146
7.2 Конкретные механизмы преобразований в здравоохранении	147
7.2.1 Разработка системы медико-экономических стандартов	147
7.2.2 Реформирование территориальных бюджетно-страховых систем финансирования здравоохранения	147
7.2.3 Новые методы финансирования бюджетных учреждений в здравоохранении	148

7.2.4 Реструктуризация системы оказания медицинской помощи	150
7.2.5 Внедрение новых организационно-правовых форм в здравоохранении	152
7.2.6 Привлечение частного сектора к предоставлению услуг здравоохранения	153
7.2.7 Повышение прозрачности процедур закупок лекарственных средств и медицинского оборудования	154
8. НАПРАВЛЕНИЯ РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО СЕКТОРА И ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ И СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ	155
8.1 Общие условия повышения эффективности бюджетных расходов на социальное обеспечение и социальную защиту населения	155
8.2 Конкретные механизмы преобразований в сфере социального обеспечения и социальной защиты населения	156
8.2.1 Реструктуризация системы управления и учреждений отрасли	156
8.2.2 Перспективы преобразования учреждений отрасли в новые организационно-правовые формы	158
8.2.3 Внедрение новых механизмов планирования, бюджетирования и мониторинга деятельности отрасли	158
8.2.4 Внедрение механизмов адресной социальной помощи	159
8.3 Привлечение частного сектора к предоставлению социальных услуг	160
8.4 Внедрение в практику деятельности отрасли механизма социального заказа	161
8.5 Перспективы монетизации льгот	162
9. НАПРАВЛЕНИЯ РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО СЕКТОРА И ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ В ОБЩЕСТВЕННОМ ТРАНСПОРТЕ	163
9.1 Общие условия повышения эффективности бюджетных расходов в общественном транспорте	163
9.2 Необходимые изменения федерального законодательства	164

9.3 Конкретные механизмы преобразований в сфере общественного транспорта	165
9.3.1 Преобразование механизмов бюджетного финансирования общественного транспорта	165
9.3.2 Приватизация государственных и муниципальных транспортных предприятий	165
9.3.3 Активизация конкуренции в сфере общественного транспорта	166
9.3.4 Тарифное регулирование	167
9.3.5 Ликвидация квазибюджетных расходов	168
9.3.6 Реформирование системы управления	169
10. НАПРАВЛЕНИЯ РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО СЕКТОРА И ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ В СФЕРЕ ДОРОЖНОГО ХОЗЯЙСТВА	170
10.1 Общие условия повышения эффективности бюджетных расходов в дорожном хозяйстве	170
10.2 Конкретные механизмы преобразований в дорожном хозяйстве	170
10.2.1 Инвентаризация существующей сети автомобильных дорог	170
10.2.2 Установление и закрепление на региональном уровне принципов планирования расходов на дорожное хозяйство	171
10.2.3 Повышение открытости локальных рынков дорожных работ	172
10.2.4 Введение системы стимулирования и контроля за результатами деятельности территориальных и муниципальных органов управления автомобильными дорогами	173
11. НАПРАВЛЕНИЯ РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО СЕКТОРА И ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ В СФЕРЕ КУЛЬТУРЫ	175
11.1 Общие условия повышения эффективности бюджетных расходов в отрасли культуры	175
11.2 Конкретные механизмы преобразований в сфере культуры	176
11.2.1 Внедрение стратегического планирования и бюджетирования, ориентированного на результат	176

11.2.2	Изменение механизмов бюджетного финансирования учреждений культуры	177
11.2.3	Направления реструктуризации сети бюджетных учреждений культуры	178
11.2.4	Особенности преобразования учреждений культуры в новые организационно-правовые формы	179
12.	НАПРАВЛЕНИЯ РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО СЕКТОРА И ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ В ПРОМЫШЛЕННОСТИ, ЭНЕРГЕТИКЕ И СТРОИТЕЛЬСТВЕ	181
12.1	Общие условия повышения эффективности бюджетных расходов в сфере промышленности, энергетики и строительства	181
12.2	Конкретные механизмы преобразований в сфере промышленности, энергетики и строительства	181
12.2.1	Совершенствование системы отражения капитальных вложений на безвозвратной основе в составе бюджетов субъектов РФ (местных бюджетов)	181
12.2.2	Повышение прозрачности порядка распределения капитальных вложений на безвозвратной основе исходя из принципов бюджетирования, ориентированного на результат	182
12.2.3	Регламентация взаимоотношений между государственными (местными) органами и подрядчиками при реализации инвестиционных проектов	186
13	НАПРАВЛЕНИЯ РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА И ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ НА СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО	189
13.1	Общие условия повышения эффективности бюджетных расходов в агропромышленном секторе	189
13.2	Необходимые изменения федерального законодательства и федеральной политики	190
13.3	Конкретные мероприятия по реструктуризации и повышению эффективности бюджетных расходов в агропродовольственном секторе	191

13.3.1	Изменение системы бюджетного планирования	191
13.3.2	Изменение системы субсидирования частного бизнеса в АПК	192
13.3.3	Приватизация государственных сельскохозяйственных предприятий и сельскохозяйственных предприятий с государственным участием	196
14.	НАПРАВЛЕНИЯ РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО СЕКТОРА И ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	197
14.1	Общие условия повышения эффективности бюджетных расходов на правоохранительную деятельность	197
14.2	Конкретные механизмы преобразований в сфере правоохранительной деятельности	197
14.2.1	Внедрение в отрасли механизмов бюджетирования, ориентированного на результат	197
14.2.2	Контроль местного сообщества за эффективностью и результативностью финансирования правоохранительной деятельности	199
14.2.3	Реструктуризация бюджетной сети, внедрение механизма социального заказа	201
14.2.4	Информационная поддержка правоохранительных органов	202
15.	НАПРАВЛЕНИЯ РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА И ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ	203
15.1	Общие условия повышения эффективности бюджетных расходов на государственное и муниципальное управление	203
15.2	Конкретные меры по совершенствованию государственного и муниципального управления	204
15.2.1	Организационные изменения, необходимые для внедрения бюджетирования по результатам	204

15.2.2 Отдельные меры по повышению эффективности деятельности
органов государственной власти и местного самоуправления 209

15.2.3 Меры по совершенствованию государственной (муниципальной)
службы

РАЗДЕЛ 3

16 НОВОЕ В БАНКОВСКОЙ СФЕРЕ ЭКОНОМИКИ

16.1 Развитие российского финансового сектора в перспективе десяти-
пятнадцати лет: факторы, рамки, альтернативы

16.2 Основные направления единой денежно-кредитной политики Банка
России на среднесрочную перспективу

16.3 Региональные особенности развития банковского сектора экономики

16.4 Обзор последних законодательных, нормативных инструктивных
инициатив Банка России

РАЗДЕЛ 4

17 НОВОЕ В СТРАХОВАНИИ И СТРАХОВОМ ДЕЛЕ

17.1 Обзор российского страхового рынка: оценка, состояние, направления
развития

17.2 Обзор законодательных, нормативных и инструктивных актов в области
страхования и страхового дела.

ВВЕДЕНИЕ

Настоящий учебно-методический комплекс дисциплины (УМКД) предназначен для преподавания специального курса: «Новое в налогообложении, учете и отчетности, государственных и муниципальных финансах, банковском и страховом деле», т.е. тем изменениям, которые произошли уже после изучения соответствующих дисциплин, но должны быть учтены при государственной аттестации, согласно требованиям ГОС ВПО по специальности «Финансы и кредит», специализация «Государственные и муниципальные финансы».

Настоящий УМКД посвящен освещению основных направлений происходящих реформ на местном, региональном уровнях в области государственных и муниципальных финансов, финансовой сфере экономики. Рассматриваются как общие вопросы проведения преобразований, в то числе в сфере реструктуризации бюджетной сети и повышения эффективности бюджетных расходов, так и специфика реформ в отдельных секторах. Среди общих направлений реформ анализируются внедрения бюджетирования, ориентированного на результат; реформирование модели предоставления бюджетных услуг с точки зрения как перехода к новым формам финансирования данных услуг, так и внедрения новых организационно-правовых форм в бюджетный сектор; мониторинг и оптимизация бюджетной сети; сокращение сектора государственных и муниципальных унитарных предприятий к привлечению местного сектора и предоставлению бюджетных услуг.

Кроме того, рассматриваются изменения в финансовом секторе экономики – банковском и страховом, обеспечивающем проведение реформ в бюджетной сфере. УМКД может быть использован при проведении повышения квалификации государственных и муниципальных служащих.

Целью изучения дисциплины является приведение полученных ранее знаний к требованиям теории и практики государственных и муниципальных

финансов, состоянии нормативной и правовой базы на местном и региональном уровнях на момент государственной аттестации.

1 УЧЕБНО-ТЕМАТИЧЕСКИЙ ПЛАН

Очная / заочно-сокращенная формы обучения

№ тем	Наименование тем	Всего	В т.ч. аудиторно-лекционные	Сокращенная форма обучения
1	2	3		
1	Внедрения бюджетирования по результатам в бюджетном процессе	4	4	2
2	Реформирование модели предоставления бюджетных услуг	2	2	
3	Резервы повышения эффективности в рамках существующей модели организации предоставления бюджетных услуг	2	2	2
4	Реформирование модели предоставления услуг государственными и муниципальными предприятиями	2	2	2
5	Направления реструктуризации государственного и муниципального сектора и повышения эффективности бюджетных расходов в ЖКХ	2	2	-
6	Направления реструктуризации государственного и муниципального сектора и повышения эффективности бюджетных расходов в образовании	2	2	-
7	Направления реструктуризации государственного и муниципального сектора и повышения эффективности бюджетных расходов в здравоохранении	2	2	-

	Направления реструктуризации государственного и муниципального сектора и повышения эффективности бюджетных расходов в сфере социального обеспечения и социальной защиты населения			
9	Направления реструктуризации государственного и муниципального сектора и повышения эффективности бюджетных расходов в общественном транспорте	2	2	-
10	Направления реструктуризации государственного и муниципального сектора и повышения эффективности бюджетных расходов в сфере дорожного хозяйства	2	2	-
11	Направления реструктуризации государственного и муниципального сектора и повышения эффективности бюджетных расходов в сфере культуры	2	2	-
12	Направления реструктуризации государственного и муниципального сектора и повышения эффективности бюджетных расходов в промышленности, энергетике и строительстве	2	2	-
13	Направления реструктуризации государственного и муниципального сектора и повышения эффективности бюджетных расходов на сельское хозяйство	2	2	-
14	Направления	2	2	-

	реструктуризации государственного и муниципального сектора и повышения эффективности бюджетных расходов в правоохранительной деятельности			
15	Направления реструктуризации государственного и муниципального сектора и повышения эффективности бюджетных расходов на государственное и муниципальное управление	2	2	-
16	Новое в сфере экономики	4	4	2
17	Новое в страховании и страховом деле	2	2	2
	Итого:	38	38	10

Примечание:

1 практических, семинарских занятий, самостоятельной работы и выполнение контрольной работы учебным планом не предусмотрено

2 отраслевые направления реформ (темы 5-15) для заочно-сокращенной формы обучения рассматриваются в разделе общей концепции реформирования государственных и муниципальных финансов (темы 1-4).

2 УЧЕБНАЯ ПРОГРАММА

Содержание программы.

Тема 1 Внедрения бюджетирования по результатам в бюджетный процесс.

Бюджетирование по результатам – общие положения, отраслевые приоритеты, особенности внедрения на региональном и муниципальном уровне, подходы к оценке бюджетных услуг, направления реформы бюджетного процесса, изменения, вносимые в бюджетный кодекс РФ.

Тема 2 Реформирование модели предоставления бюджетных услуг.

Причины реформирования модели предоставления бюджетных услуг, цели и задачи реформы.

Переход к новым формам финансирования бюджетных услуг: нормативно-целевое финансирование; отчетное финансирование с установлением индивидуальных заданий; договорное финансирование.

Обеспечение права потребителя на выбор поставщика услуг при нормативно-целевом и договорном финансировании, субсидирование потребителя.

Реструктуризация бюджетных учреждений с внедрением новых организационно правовых форм.

Тема 3 Резервы повышения эффективности в рамках существующей модели организации предоставления бюджетных услуг.

Оптимизация бюджетной сети: сети главных распорядителей, сети бюджетных учреждений.

Мониторинг бюджетной сети: как средство контроля за реструктуризацией бюджетной сети; как информационная база для принятия решений о реструктуризации. Организация мониторинга бюджетной сети.

Тема 4 Реформирование модели предоставления услуг государственными и муниципальными предприятиями. Реформирование системы государственных и муниципальных унитарных предприятий: количественное сокращение унитарных предприятий; реорганизация унитарных предприятий (формы, последствия и ограничения), совершенствование управления унитарными предприятиями, аттестация руководителей унитарных предприятий, механизм управления унитарными предприятиями со стороны органов власти.

Привлечение частного сектора к предоставлению общественных услуг: основные типы рынков общественных услуг, действия органов власти по активизации конкуренции и привлечению частного сектора.

Тема 5 Направления реструктуризации государственного и муниципального сектора в повышении эффективности бюджетных расходов в ЖКХ.

Общие условия повышения эффективности бюджетных расходов в ЖКХ.

Конкретные механизмы преобразований в ЖКХ: преобразование бюджетного финансирования, демонополизация рынка в ЖКХ и формирование конкурентной сети, приватизация муниципальных предприятий ЖКХ, тарифное регулирование и учет потребления товаров и услуг организаций коммунального комплекса.

Особенности преобразований в ЖКХ в различных типах муниципальных образований.

Тема 6 Направления реструктуризации государственного и муниципального сектора и повышения эффективности бюджетных расходов в образовании.

Общие условия повышения эффективности бюджетных расходов на образование.

Конкретные механизмы преобразований в сфере образования: совершенствование бюджетного финансирования, реструктуризация бюджетной сети образовательных учреждений.

Тема 7 Направления реструктуризации государственного и муниципального сектора и повышения эффективности бюджетных расходов в здравоохранении.

Общие условия повышения эффективности бюджетных расходов в здравоохранении.

Конкретные механизмы преобразований в здравоохранении: разработка системы медико-экономических стандартов, реформирование территориальных бюджетно-страховых систем финансирования здравоохранения, реструктуризация системы оказания медицинской помощи, новые методы финансирования бюджетных учреждений в здравоохранении, повышение прозрачности процедур закупок лекарственных средств и медицинского оборудования, привлечение частного сектора к предоставлению услуг здравоохранения.

Тема 8 Направления реструктуризации государственного и муниципального сектора и повышения эффективности бюджетных расходов в сфере социального обеспечения и социальной защиты населения.

Общие условия повышения эффективности бюджетных расходов на социальное обеспечение и социальную защиту населения.

Конкретные механизмы преобразований в сфере социального обеспечения и социальной защиты населения: реструктуризация системы управления и учреждений отрасли, преобразование учреждений в новые организационно-правовые формы, внедрение новых механизмов планирования, бюджетирования и мониторинга деятельности, внедрение механизма социального заказа, привлечение частного капитала к предоставлению социальных услуг.

Перспективы монетизации льгот.

Тема 9 Направления реструктуризации государственного и муниципального сектора и повышения эффективности бюджетных расходов в общественном транспорте.

Общие условия повышения эффективности бюджетных расходов в общественном транспорте.

Конкретные механизмы преобразований в сфере общественного транспорта: преобразование бюджетного финансирования, приватизация государственных и муниципальных транспортных предприятий, активизация конкуренции в сфере общественного транспорта, тарифное регулирование, реформирование системы управления.

Тема 10 Направления реструктуризации государственного и муниципального сектора и повышения эффективности бюджетных расходов в сфере дорожного хозяйства.

Общие условия повышения эффективности бюджетных расходов в дорожном хозяйстве.

Конкретные механизмы преобразований в дорожном хозяйстве: инвентаризация существующей сети автомобильных дорог, совершенствование планирования расходов на дорожное хозяйство, повышение открытости локальных рынков дорожных работ, внедрение системы стимулирования и контроля за результатами деятельности территориальных и муниципальных органов управления автомобильными дорогами.

Тема 11 Направления реструктуризации государственного и муниципального сектора и повышения эффективности бюджетных расходов в сфере культуры.

Общие условия повышения эффективности бюджетных расходов в отрасли культуры.

Конкретные механизмы преобразований в сфере культуры: внедрение стратегического планирования и бюджетирования ориентированного на результат, изменение механизмов бюджетного финансирования учреждений культуры, направления реструктуризации сети бюджетных учреждений

культуры, особенности преобразования учреждений культуры в в новые организационно-правовые формы.

Тема 12 Направления реструктуризации государственного и муниципального сектора и повышения эффективности бюджетных расходов в промышленности, энергетике и строительстве.

Общие условия повышения эффективности бюджетных расходов в сфере промышленности, энергетике и строительства.

Конкретные механизмы преобразований в сфере промышленности, энергетике и строительства: изменения в финансировании инвестиционных расходов, повышение прозрачности порядка распределения капитальных вложений за счет бюджета, регламентация взаимоотношений между органами власти и подрядчиками при реализации инвестиционных проектов.

Тема 13 Направления реструктуризации государственного сектора и повышения эффективности бюджетных расходов на сельское хозяйство.

Общие условия повышения эффективности бюджетных расходов в агропромышленном секторе, необходимые изменения федерального законодательства и федеральной политики.

Конкретные мероприятия по реструктуризации и повышению эффективности бюджетных расходов в агропродовольственном секторе: изменение системы бюджетного планирования, изменение системы субсидирования частного бизнеса в АПК, приватизация государственных сельскохозяйственных предприятий и сельскохозяйственных предприятий с государственным участием.

Тема 14 Программа реструктуризации государственного и муниципального сектора и повышения эффективности бюджетных расходов в правоохранительной деятельности.

Общие условия повышения эффективности бюджетных расходов на правоохранительную деятельность.

Конкретные механизмы преобразований в сфере правоохранительной деятельности: внедрение механизмов бюджетирования, ориентированного на результат, контроль местного сообщества за эффективностью и результативностью финансирования правоохранительной деятельности, реструктуризация бюджетной сети, внедрение механизма социального заказа.

Тема 15 Направления реструктуризации государственного сектора и повышения эффективности бюджетных расходов на государственное и муниципальное управление.

Общие условия повышения эффективности бюджетных расходов на государственное и муниципальное управление.

Конкретные меры по совершенствованию государственного и муниципального управления: внедрение бюджетирования по результатам, повышение эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, совершенствование государственной (муниципальной) службы.

Тема 16 Новое в банковской сфере экономики.

Развитие российского финансового сектора в перспективе десяти-пятнадцати лет: факторы развития, рамки, альтернативы.

Основные направления единой денежно-кредитной политики Банка России на среднесрочную перспективу.

Обзор последних законодательных, нормативных и инструктивных инициатив Банка России.

Тема 17 Новое в страховании и страховом деле.

Обзор российского страхового рынка: оценка состояния, направления развития.

Оценка последствий реализации законодательных, нормативных и инструктивных актов в области страхования и страхового дела.

3 РЕКОМЕНДУЕМЫЕ ИСТОЧНИКИ ИНФОРМАЦИИ

В связи со значительными и постоянно происходящими изменениями в финансовой сфере, государственных и муниципальных финансах основными источниками информации могут быть интернет-ресурсы и периодические издания. Перечень наиболее важных приведен ниже.

САЙТЫ ОФИЦИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ

№	Электронный адрес	Наименование органа
1	http://www.president.kremlin.ru	Президент РФ
2	http://www.gov.ru	Правительство РФ
3	http://www.sovernment.gov.ru	Совет Федерации РФ
4	http://www.duma.gov.ru	Государственная Дума РФ
5	http://www.cbr.ru	Центральный Банк РФ (Банк России)
6	http://www.nalog.ru	Федеральная налоговая служба
7	http://www.minfin.ru	Министерство финансов РФ
8	http://www.supcourt.ru	Верховный суд РФ
9	http://www.arbitr.ru	Высший арбитражный суд РФ
10	http://ks.rfnet.ru	Конституционный суд РФ
11	http://www.msk.arbitr.ru	Московский городской арбитражный суд
12	http://www.nalog.ru/reg/	Территориальные налоговые органы
13	http://www.arb.ru	Ассоциация российских банков
14	http://www.fas.spb.ru/	Федеральный арбитражный суд Северо-Западного округа
15	http://www.fss.ru	Фонд социального страхования РФ
16	http://antitax.ru	Домашняя страница юриста – полезные ссылки на правовые ресурсы Интернет

ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ, ФИНАНСОВЫЕ ИНСТИТУТЫ И ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЕ ЦЕНТРЫ

№	Электронный адрес	Наименование организации
1	http://www.icar.ru	Международный центр реформы бухгалтерского учета
2	http://www.cbo.ru	Центр Бизнес-образование
3	http://www.mcfr.ru	Международный центр финансово-экономического развития
4	http://www.iet.ru	Институт экономики переходного периода

5	http://www.ipbr.ru	Институт профессиональных бухгалтеров РФ
6	http://www.accaglobal.com	Международная ассоциация профессиональных бухгалтеров финансистов
7	http://www.fiar.ru	Фонд развития бухгалтерского учета
8	http://www.worldtaxandlaw.com	Налоговое планирование. Международная сетевая библиотека
9	http://www.rka.org.ru	«Российская коллегия аудиторов»: стандарты аудита, проекты закона
10	http://www.ilo.ru	Сайт Бюро МОТ в Москве – Международной организации труда
11	http://www.iab.org.ru/mainframe.htm	Международная ассоциация бухгалтеров
12	http://www.gifa.ru	Гильдия инвестиционных и финансовых аналитиков
13	http://www.cemi.rssi.ru	Центральный экономико-математический институт Российской Академии наук
14	http://www.nfa.ru	Национальная фондовая ассоциация

ПРАВОВЫЕ БАЗЫ ДАННЫХ

№	Электронный адрес	Наименование базы данных
1	http://ms.park.ru/monitoring	Мониторинг: Законодательство
2	http://www.referent.ru	Правовая система «Референт»
3	http://www.garant.ru	Правовая система «Гарант»
4	http://www.consultant.ru	Правовая система «Консультант Плюс»
5	http://is.park.ru	Система «Парк»
6	http://pravo.arbt.ru/	Энциклопедия российского права
7	http://mns.park.ru/	База документов Федеральной налоговой службы
8	http://www.trecom.tomsk.su/win/pravo/Index.htm	База данных «Право» на севере Центра автоматизированных ресурсов Томской

		области. Законодательство РФ и Томска
9	http://garant.park.ru/minfin/default.asp?page=internet	База законодательных актов Минфина http://www.nfa.ru (свободный доступ)
10	http://www2.kodeks.net	Информационно- правовой сервер «Кодекс»
11	http://www.systema.ru	Научно-технический центр правовой информации «Система» Федерального агентства правительственной связи и информации при Президенте РФ. Свободный доступ к федеральным законам и электронной версии последних номеров «Собрания законодательства РФ» и «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти»
12	http://www.kadis.net/	Информационно- правовой сервер КАДИС. База данных по арбитражу ФАС СЗО в свободном доступе (после бесплатной регистрации), библиотека бухгалтера
13	http://www.pravopoliten.ru	Каталог правовых ресурсов
14	http://www.kkm.agava.ru	Законодательство о торговле и контрольно- кассовых машинах
15	http://zakon.kuban.ru	Правовая база данных

ЖУРНАЛЫ

№	Электронный адрес	Наименование журнала
1	http://www.bdm.ru	«Банковское дело в Москве»
2	http://www.nalvest.com	«НАЛОГОВЫЙ ВЕСТНИК»
3	http://www.consultant.com.ru	«Консультант»
4	http://www.rnk.ru	«Российский налоговый курьер»
5	http://www.rcb.ru	«Рынок ценных бумаг»
6	http://www.ptpu.ru	«Проблемы теории и практики управления»
7	http://www.intel-sintes.ru	«Управление персоналом»
8	http://www.bossmag.ru	«БОСС»
9	http://www.maik.rssi.ru	«Вестник российской академии наук»
10	http://www.strana-oz.ru	«Отечественные записки»
11	http://www.pravogizn.hl.ru	«Право и жизнь»
12	http://www.law-and-politics.com	«Право и политика»
13	http://jusinf.chat.ru	«Право и экономика»
14	http://www.kapital.zrpress.ru	«Дальневосточный капитал»
15	http://www.vestnik.fa.ru	«Вестник финансовой академии»
16	http://www.izvestia.ru/nnews/zakon	«Закон»
17	http://www.akdi.ru	АКДИ «Экономика и жизнь»
18	http://www.hozpravo.ru	«Хозяйство и право»
19	http://www.nalogi.com.ru	«Налоги и платежи»
20	http://www.nalogi.net/	«Offshore Express» (информация по оффшорам, международной юрисдикции, обзоры по странам, консультации по законодательствам и т. п.)
21	http://www.vestnik-vas.ru	«Вестник Высшего арбитражного суда»
22	http://arbitr-praktika.ru	«Арбитражная практика»
23	http://www.glavbuch.ru	«Главбух»
24	http://www.dtpress.ru	Сайт издательства «ДатаПресс» (журнал «Малое предприятие»)
25	http://www.risp.ru/~practika/	«Бизнес Практика»
26	http://www.optim.ru/trade/1998/3/Nal/Nal.as	Бух. учет в торговле

	р	
27	http://www.buko.ru	Бух. Учет в кредитных организациях
28	http://www.raschet.ru	«Расчет»

ГАЗЕТЫ

№	Электронный адрес	Наименование газеты
1	http://www.rg.ru	«Российская газета»
2	http://www.fingazeta.ru	«Финансовая газета»
3	http://www.universal-mnts.ru	«Дальневосточный вестник»
4	http://www.zfin.nizhny.ru	«Закон. Финансы. Налоги»
5	http://www.gazeta-unp.ru	«Учет. Налоги. Право»
6	http://www.fr.ru	«Финансовая Россия»
7	http://www.sq97.ru/sn/	«Советы налогоплательщику»
8	http://www.sq97.ru/mnk/	«Московский налоговый курьер»

Российские научно-исследовательские и консалтинговые организации

Наименование	
Центр экономических и финансовых исследований и разработок	www.cefir.ru
Бюро экономического анализа	www.beafnd.org
Институт экономики города	www.urbaneeconomics.ru
Центр развития	www.dcenter.ru
Экспертный институт	www.exin.ru
Экономическая экспертная группа	www.eeg.ru
Центр макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования	www.forecast.ru
Московский общественный научный фонд	www.mpsf.org
Институт экономики переходного периода	www.iet.ru
Некоммерческий фонд реструктуризации предприятий и развития финансовых институтов (ФРП)	www.frp.ru

4 ЗАДАНИЯ ДЛЯ САМОСТОЯТЕЛЬНОЙ РАБОТЫ (углубленного изучения спецкурса)

Составьте таблицу и проанализируйте действующие и принятые законодательные, нормативные и инструктивные акты, раскрывающие направления реструктуризации государственного и муниципального сектора и повышения эффективности бюджетных расходов на:

- 1 жилищно-коммунальное хозяйство
- 2 образование
- 3 здравоохранение

- 4 социальное обеспечение и социальную защиту населения
- 5 общественный транспорт
- 6 дорожное хозяйство
- 7 культуру
- 8 сельское хозяйство (промышленность, энергетику, строительство)
- 9 правоохранительную деятельность
- 10 государственное и муниципальное управление

В пояснительной записи отразить как общие условия повышения эффективности бюджетных расходов в соответствующей сфере, так и конкретные мероприятия по реструктуризации и повышению эффективности бюджетных расходов. В заключение следует привести и обосновать необходимые изменения в государственной и (или) муниципальной политике.

5 ТЕМЫ СТУДЕНЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИХ РАБОТ

Тема 1 Бюджетный федерализм и межбюджетные отношения

Краткое содержание.

Бюджетный федерализм: теория и практика:

- понятие бюджетного федерализма, его компоненты;
- риски, связанные с децентрализацией бюджетных полномочий;
- международный опыт бюджетного федерализма;
- бюджетный федерализм в России: особенности и история становления;
- законодательные основы.

Разграничение расходных обязательств.

Разграничение расходных полномочий и доходных источников.

Межбюджетные трансферты.

Выравнивание бюджетной обеспеченности:

- оценка доходного (налогового) потенциала в целях выравнивания бюджетной обеспеченности;
- оценка расходных потребностей в целях выравнивания бюджетной обеспеченности;
- институциональные аспекты политики межбюджетного выравнивания на региональном уровне.

Целевые трансферты (субсидии) на исполнение делегированных полномочий.

Софинансирование расходов нижестоящих бюджетов в приоритетных областях

Капитальные трансферты.

Тема 2 Управление бюджетными расходами

Краткое содержание.

Этапы бюджетного процесса.

Стратегии среднесрочного развития и финансовое планирование на региональном и местном уровне.

Исполнение бюджета.

Государственные и муниципальные контракты на предоставление бюджетных услуг.

Управление бюджетными расходами: бюджет, ориентированный на результаты на региональном и местном уровне.

Эффективность управления государственным и муниципальным имуществом.

Бюджетный аудит.

Тема 3 Политика доходов на региональном и местном уровне

Краткое содержание.

Налоговая политика и налоговое администрирование.

Налоговые доходы.

Основы фандрайзинга для бюджетных учреждений.

Тема 4 Заимствования на региональном и местном уровне

Краткое содержание.

Цели заимствования: дефицит денежных средств, текущие и капитальные расходы.

Институты и цена заимствования.

Управление государственным (муниципальным) долгом.

Финансовая дисциплина и местная автономия.

Требования российского законодательства в области долговой политики на региональном и местном уровне.

6 ВОПРОСЫ ДЛЯ ЗАЧЕТА

- 1 Бюджетирование по результатам – механизмы внедрения и отраслевые приоритеты.
- 2 Бюджетирование по результатам – подходы к оценке бюджетных услуг.
- 3 Бюджетирование по результатам в рамках реформы бюджетного процесса.
- 4 Причины реформирования модели бюджетных услуг.
- 5 Цели и задачи бюджетной реформы.
- 6 Переход к новым формам финансирования бюджетных услуг.
- 7 Оптимизация бюджетной сети.
- 8 Мониторинг бюджетной сети.

- 9 Реформирование системы государственных и муниципальных унитарных предприятий.
- 10 Привлечение частного сектора к предоставлению общественных услуг.
- 11 Направления реструктуризации государственного и муниципального сектора.
- 12 Преобразование механизмов бюджетного финансирования в ЖКХ.
- 13 Реструктуризация бюджетной сети и совершенствование механизмов бюджетного финансирования в сфере образования.
- 14 Реформирование территориальных бюджетно-страховых систем финансирования здравоохранения.
- 15 Внедрение новых механизмов планирования, бюджетирования и мониторинга в сфере социального обеспечения и социальной защиты.
- 16 Преобразование механизмов бюджетного финансирования общественного транспорта.
- 17 Механизмы преобразования в дорожном хозяйстве: планирование, бюджетирование, финансирование.
- 18 Изменение механизмов бюджетного финансирования учреждений культуры.
- 19 Изменение системы бюджетного планирования в АПК.
- 20 Реструктуризация бюджетной сети, внедрение механизмов бюджетирования в правоохранительной деятельности.
- 21 Общие условия повышения эффективности бюджетных расходов на государственное и муниципальное управление.
- 22 Конкретные меры по совершенствованию финансирования расходов на государственное и муниципальное управление.
- 23 Бюджетный федерализм и межбюджетные отношения – обзор действующего законодательства.
- 24 Управление бюджетными расходами – стратегия среднесрочного развития на региональном и местном уровне.
- 25 Политика доходов на региональном и местном уровне.

- 26 Обзор российского законодательства в области долговой политики на региональном и местном уровне.
- 27 Перспективы развития российского финансового сектора.
- 28 Основные направления единой денежно-кредитной политики Банка России на среднесрочную перспективу.
- 29 Перспективы развития российского страхового рынка.
- 30 Обзор действующего российского законодательства в области страхования и страхового дела.

РАЗДЕЛ 1. ОБЩАЯ КОНЦЕПЦИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ФИНАНСОВ

1 Внедрение бюджетирования по результатам в бюджетный процесс

1.1 Бюджетирование по результатам – механизмы внедрения и отраслевые приоритеты

1.1.1 Бюджетирование по результатам – общие положения

Важнейшим направлением совершенствования системы управления

бюджетными расходами на всех уровнях бюджетной системы является внедрение в бюджетный процесс механизмов стратегического планирования и бюджетирования по результатам (БОР). Данный метод управления бюджетными расходами предусматривает такое построение бюджетного процесса, при котором планирование и расходование бюджетных средств осуществляются на основании информации о результатах деятельности структурных единиц бюджетного сектора – органов власти и получателей бюджетных средств (т.е. об оказываемых ими бюджетных услугах). В самом общем виде бюджетирование по результатам можно определить как систему формирования и исполнения бюджета органа власти, отражающую взаимосвязь между бюджетными расходами и достигаемыми результатами (оказанными бюджетными услугами). В рамках внедрения принципов бюджетирования по результатам необходимо:

- ориентировать деятельность органов власти, иных организаций общественного сектора на достижение конкретных результатов;
- установить и измерить взаимосвязь между затраченными бюджетными ресурсами и полученными результатами, оценить альтернативные способы достижения заданных результатов;
- провести анализ причин, позволивших или не позволивших достичь тех или иных результатов;
- на основе данного анализа сделать вывод об эффективности бюджетных расходов;
- принять решение о сохранении или изменении объемов финансирования, мерах по повышению эффективности бюджетных расходов с целью достижения заданных результатов.

Такой подход существенно отличается от действующих принципов устройства бюджетного процесса, когда основой для бюджетного планирования и расходования средств является постатейное рассмотрение сметы расходов в разных ее вариациях. Это не означает, что в условиях сметного финансирования в принципе не достигаются общественно значимые

результаты. Однако применение механизмов бюджетирования, ориентированного на результат, позволяет осуществлять более эффективный контроль за расходованием бюджетных средств не с точки зрения их целевого или нецелевого использования, а применительно к результатам деятельности структурных единиц государственного и муниципального сектора и органов власти в целом.

В рамках системы бюджетирования по результатам необходимо особое внимание уделять определению и мониторингу показателей непосредственных и конечных результатов единиц общественного сектора.

Показатели непосредственных результатов отражают объем произведенных субъектом бюджетного планирования работ либо оказанных им услуг. Примерами измерителей непосредственных результатов являются следующие показатели:

- количество учеников, которым предоставлены образовательные услуги по заданной программе;
- количество пролеченных в соответствии с установленными стандартами пациентов;
- численность сотрудников правоохранительных органов, патрулирующих определенную территорию;
- протяженность построенных и отремонтированных автомобильных дорог;
- частота уборки мусора и т.п.

Показатели конечных результатов отражают общественно значимые социальные последствия той деятельности, объемы которой измеряются показателями непосредственных результатов. Примерами подобных показателей являются: повышение качества образования, улучшение социальной адаптации выпускников образовательных учреждений; улучшение здоровья населения, снижение смертности от отдельных заболеваний; повышение доступности общественных услуг, в том числе для отдельных социально уязвимых категорий населения; снижение уровня преступности; повышение безопасности движения; обеспечение чистоты в городе и т.п.

Касаясь взаимосвязи процессов внедрения механизмов бюджетирования по результатам на уровне Российской Федерации и ее субъектов, необходимо отметить, что реформа на региональном уровне должна учитывать федеральные приоритеты. Вместе с тем она должна основываться на собственных предпочтениях, которые закреплены в стратегических планах и программах регионального уровня и одобрены представительной властью, непосредственно избранной населением конкретного региона.

1.1.2 Бюджетирование по результатам – отраслевые приоритеты

Важнейшим вопросом при определении перспектив внедрения механизмов бюджетирования по результатам являются сроки и этапы внедрения. В отсутствие достаточного опыта внедрения новых принципов бюджетирования в государственном секторе России, а также необходимых предпосылок для такого внедрения в российском законодательстве полномасштабный одномоментный переход к использованию новых механизмов в бюджетном процессе на региональном и особенно на муниципальном уровне представляется нецелесообразным. Необходимо осуществлять внедрение на основании реализации пилотных проектов интенсивного перехода на новые механизмы в отдельных отраслях с одновременным широкомасштабным внедрением программно-целевого бюджетного планирования.

С учетом данного подхода к перспективам внедрения в бюджетный процесс принципов бюджетирования, ориентированного на результат, все отрасли бюджетной сферы можно разделить на три 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 финансируются исключительно из бюджета субъекта Федерации, 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 из уровней 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 нескольких источников: либо из бюджетов разных уровней, либо из бюджетов и внебюджетных фондов. К данной категории относятся такие подотрасли, как общее и, возможно, дошкольное и дополнительное образование (финансируются из региональных бюджетов, а также из бюджетов муниципальных районов и городских округов), а также здравоохранение (в части, финансируемой за счет как бюджетных средств, так и средств обязательного медицинского страхования).

Представляется, что в сложившихся условиях реализация пилотных проектов по полномасштабному внедрению новых методов бюджетирования в рамках первой группы отраслей и подотраслей нецелесообразна, поскольку объемы и качество предоставляемых услуг напрямую не определяются расходованием бюджетных средств. Поэтому бюджетирование по результату

здесь должно внедряться в первую очередь путем улучшения методологии разработки целевых программ, направленных на решение отдельных ключевых задач, которые не могут быть эффективно решены без привлечения бюджетных средств.

Вторая группа отраслей и подотраслей наиболее приспособлена для полномасштабного внедрения механизмов бюджетирования по результатам, поскольку объем и качество предоставляемых услуг однозначно определяются финансированием из конкретного бюджетного источника. Здесь целесообразны интенсивное внедрение бюджетных докладов главных распорядителей бюджетных средств (ГРБС) как основы для бюджетных заявок и отчетности о результативности, отработка механизмов обеспечения увязки показателей непосредственных и конечных результатов, использование новых методов финансирования на уровне бюджетных учреждений.

Эффективному внедрению методов бюджетирования по результатам в рамках данной группы отраслей может способствовать также переход к финансированию предоставления отдельных общественных услуг в этих отраслях с использованием государственного (в том числе социального) заказа (в первую очередь в дорожном хозяйстве и благоустройстве территории, впоследствии – в сфере социального обеспечения и культуры).

Что касается отраслей третьей группы, то здесь внедрение бюджетирования по результату имеет свою специфику. Внедрение бюджетирования по результатам в данной группе отраслей на первых этапах может сводиться к двум группам мероприятий. Во-первых, необходимо по возможности переходить к финансированию деятельности бюджетных учреждений на основе показателей непосредственных результатов. Во-вторых, там, где это возможно, следует стремиться к максимальной концентрации источников финансирования в одном бюджете.

Например, при финансировании участковых врачей за количество посещений больных они объективно оказываются незаинтересованными в

снижении заболеваемости населения, в частности в усилении деятельности по профилактике заболеваний.

1.1.3 Бюджетирование по результатам – особенности внедрения на муниципальном уровне

Внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, в муниципальных образованиях имеет свою специфику по сравнению с региональным уровнем. Причинами этому служат как гораздо меньшие масштабы большинства местных администраций, так и организационные сложности (необходимость реализации муниципальной реформы, требующей значительных кадровых и материальных ресурсов). Вместе с тем внедрение БОР на муниципальном уровне является актуальной задачей, так как по отношению к бюджетным услугам, оказываемым в рамках решения вопросов местного значения (озеленение территории, вывоз мусора, благоустройство городских поселений и т.п.), общественный контроль достижения результатов может быть весьма эффективным.

В подобной ситуации на муниципальном уровне могут быть рекомендованы следующие подходы к внедрению бюджетирования по результатам.

За исключением крупных городов с населением свыше 200–300 тыс. жителей, использование предлагаемых для субъектов Российской Федерации административных механизмов внедрения стратегического планирования в полном объеме является нецелесообразным. Возможно использование упрощенных механизмов. В частности, возможна разработка сводного доклада администрации вместо разработки отдельных докладов каждого главного распорядителя бюджетных средств.

Одновременно необходимо широкое применение элементов стратегического планирования и бюджетирования по результатам, связанных с совершенствованием программно-целевых методов, применительно к отдельным услугам, приоритетным для местного сообщества. В первую очередь это должно касаться решения тех вопросов местного значения, которые

закреплены за соответствующим уровнем муниципальной власти Законом № 131-ФЗ, а не региональным законодательством, действующим на переходный период.

Органы государственной власти субъекта Федерации должен оказывать методологическую поддержку тем муниципальным образованиям, которые к настоящему времени уже начали внедрение механизмов бюджетирования, ориентированного на результат, в бюджетный процесс, используя с этой целью средства Фонда реформирования муниципальных финансов. Впоследствии данные муниципалитеты должны стать источниками лучшей практики по отношению к прочим муниципальным образованиям соответствующего региона.

1.2 Бюджетирование по результатам – подходы к оценке бюджетных услуг

1.2.1 Общая характеристика категории бюджетных услуг

Объемы и качественные характеристики бюджетных услуг можно рассматривать как показатели деятельности главных распорядителей и получателей бюджетных средств, отражающие, что общество получает в качестве непосредственного результата «в обмен» на уплачиваемые им налоги. Соответственно: бюджетные услуги предоставляются органами государственной / муниципальной власти, бюджетными учреждениями, а также другими организациями гражданам и организациям, находящимся за пределами государственного (муниципального) сектора; создание условий (законодательных, организационных и т.п.) для предоставления бюджетной услуги само по себе бюджетной услугой не является. В составе бюджетных услуг можно выделить общественные блага, количество и качество которых не зависит от числа пользователей (экология, безопасность) и частные блага с большими внешними эффектами, т.е. приносящие пользу не только тому индивиду, который непосредственно потребляет данное благо, но и более широкой совокупности людей. Последние можно измерить в расчете на одного

пользователя.

1.2.2 Общие подходы к определению спроса на бюджетные услуги

Для определения спроса на бюджетные услуги важно принимать во внимание их следующие свойства. Во-первых, бюджетные услуги финансируются в первую очередь за счет налогов, тем самым издержки на их оказание распределяются между всеми членами сообщества (в том числе на региональном либо местном уровне). Во-вторых, спрос на бюджетные услуги определяется на основе коллективных предпочтений: решение о том или ином объеме предоставления услуг должно быть принято органами публичной власти. Тем самым речь идет в первую очередь о механизме общественного выбора. На практике проблема оценки спроса на бюджетные услуги неизбежно носит политический характер. Поэтому можно говорить лишь об инструментах, содействующих выявлению спроса, позволяющих несколько объективизировать этот процесс. В качестве подобных инструментов можно предложить следующие.

1 Индикаторы спроса на бюджетные услуги, которые могут включать в себя две группы показателей:

- показатели обеспеченности различными бюджетными услугами в данном регионе (муниципалитете) по сравнению с другими регионами (муниципалитетами);
- демографические характеристики (в том числе прогнозные), оказывающие влияние на потребность населения в общественных товарах и услугах в средне- и долгосрочной перспективе.

2 Проведение опросов для непосредственного выявления отношения потребителей к предоставлению различных общественных благ. При этом необходимо учитывать, что специфика бюджетных услуг определяет ограниченную возможность использования опросов населения для определения спроса на данные услуги. Без привязки желания потребителя получить больше общественного блага к его доли затрат на предоставление этого блага оценка

потребности в той или иной бюджетной услуге может оказаться сильно завышенной.

3 Метод анализа выгод и издержек в общественном секторе, достаточно широко используемый в международной практике для оценки проектов, направленных на расширение и улучшение качества предоставления общественных услуг. Метод построен по аналогии с частным сектором. При его применении сначала определяются все доходы и расходы, которые влечет за собой осуществление проекта, затем они оцениваются в денежном выражении и приводятся к одному моменту времени при предположении о том, что фирма максимизирует свою прибыль. Метод анализа выгод и издержек в общественном секторе достаточно сложен и трудоемок, требует высокой квалификации использующих его сотрудников. В то же время данный метод имеет ограниченную сферу использования. Во-первых, данный подход может применяться лишь к анализу относительно небольших проектов. Во-вторых, при применении данного метода часто возникает необходимость различной оценки выгод и издержек для отличающихся по богатству слоев общества, что еще более усложняет его применение.

1.2.3 Бюджетные услуги и бюджетное планирование

В случае частных благ со значительными внешними эффектами государственная (муниципальная) власть может в качестве измерителей услуг установить стандарты, определяющие объем и качество услуг, гарантированных каждому потребителю безвозмездно, за счет бюджетных средств. Стандарты государственных (муниципальных) услуг позволяют унифицировать обязательства власти по предоставлению услуг, обеспечить отделение бесплатной услуги от платной, совершенствовать механизмы текущего и перспективного бюджетного планирования.

При установлении стандартов необходимо учитывать: сложившийся уровень предоставления соответствующих услуг; политические приоритеты властных структур; результаты изучения общественного мнения.

Использование стандартов услуг в бюджетном планировании предполагает итеративный процесс согласования уровней стандартов с имеющимися в наличии

финансовыми ресурсами. Необходимо выявить, какие услуги реально финансируются из бюджета на настоящий момент, оценить состав данных услуг исходя из приоритетов региональной (местной) власти и выявленных предпочтений населения, оценить финансовые возможности предоставления тех или иных услуг, различные варианты установления границы между платными и бесплатными услугами и т.п. Тем самым процесс стандартизации услуг и осуществления бюджетного планирования на основе установленных стандартов является достаточно трудоемким, требует высокой квалификации государственных и муниципальных чиновников, высокой слаженности в работе между отраслевыми и финансовыми подразделениями.

Данный процесс достаточно существенно различается применительно к различным услугам в зависимости от степени самостоятельности субъекта Федерации (муниципального образования) в установлении стандартов и уровня расходов. Например, в сфере образования степень свободы гораздо меньше, чем в сфере культуры. В последнем случае для повышения точности бюджетного планирования важное значение имеет анализ сложившихся трендов потребления соответствующих услуг, а также выявление предпочтений населения при их потреблении.

Введение стандартов вызывает серьезные проблемы, связанные со значительной дифференциацией уровня оснащенности и качества услуг бюджетных учреждений. Поэтому стандарты бюджетных услуг в первую очередь целесообразно устанавливать в финансово обеспеченных субъектах Федерации и муниципальных образованиях, где есть возможности финансового маневра и средства могут быть перераспределены в пользу тех отраслей, где уровень оказания услуг недостаточно высок либо дифференциация между поставщиками услуг не позволяет установить подобный стандарт. Что касается менее обеспеченных субъектов Федерации и муниципальных образований, то в

них целесообразно начать с установления минимальных требований к предоставлению услуг с целью предотвращения злоупотреблений со стороны персонала бюджетных учреждений.

1.3 Бюджетирование по результатам – реформа бюджетного процесса

Стратегические направления реформы бюджетного процесса на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований основываются на Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг.² и предполагают:

- приближение бюджетной классификации Российской Федерации к требованиям международных стандартов, введение интегрированного с бюджетной классификацией плана счетов бюджетного учета, основанного на методе начислений и обеспечивающего учет затрат по функциям и программам;
- упорядочение процедур составления и рассмотрения бюджета через аналитическое разделение действующих и вновь принимаемых расходных обязательств;
- совершенствование среднесрочного финансового планирования путем включения в перспективный финансовый план ежегодно смещаемого на год вперед распределения бюджетных ассигнований на трехлетний период;
- совершенствование и расширение сферы применения программно-целевых методов бюджетного планирования путем формирования и включения в бюджетный процесс процедур оценки результативности бюджетных расходов, поэтапный переход от сметного планирования и финансирования расходов к бюджетному планированию, ориентированному на достижение конечных общественно значимых и измеримых результатов;
- упорядочение процедур составления и рассмотрения бюджета в соответствии с требованиями и условиями среднесрочного бюджетного планирования, ориентированного на результаты.

1.3.1 Составление бюджета

1.3.1.1 Раздельное планирование бюджета действующих и принимаемых расходных обязательств

Ответственный подход к бюджетному планированию предполагает, что первоочередному включению в перспективный финансовый план и проект бюджета подлежат расходы на исполнение действующих обязательств, под которыми понимаются исполняемые в текущем году расходные обязательства, подлежащие исполнению в плановом периоде в объеме, определенном в соответствии с принятыми (подписанными) на момент внесения проекта закона (решения) о бюджете в представительный (законодательный) орган власти нормативными правовыми актами, договорами и соглашениями, заключенными от имени соответственно субъекта РФ или муниципального образования.

Для повышения эффективности формирования бюджета целесообразно разделять действующие обязательства на:

- подлежащие обязательному включению в проект бюджета - предусмотренные законами субъекта РФ или нормативными правовыми актами представительного органа местного самоуправления, а также входящие в состав государственного (муниципального) долга;
- подлежащие учету в процессе составления бюджета – предусмотренные подзаконными нормативными актами, которые исполнительная власть вправе изменить или отменить собственным решением без санкции представительной власти.

Расчетный объем ассигнований, необходимых для исполнения в плановом периоде действующих расходных обязательств субъекта Федерации (муниципального образования), за исключением тех, действие которых истекает или может быть прекращено в плановом периоде, составляет бюджет действующих обязательств.

В случае если бюджет действующих обязательств превышает прогнозируемый в соответствии с базовым сценарием объем доходов, в процессе бюджетного планирования должны разрабатываться проекты нормативных актов, предусматривающих сокращение расходных обязательств.

На сумму положительной разницы между прогнозируемым в соответствии с базовым сценарием объемом доходов бюджета и бюджетом действующих обязательств могут быть приняты новые обязательства. Обязательства, включение которых в бюджет в том или ином объеме зависит от решений, принимаемых в ходе формирования бюджета на очередной финансовый год, называются принимаемыми, а объем ассигнований, необходимый для их исполнения, – бюджетом принимаемых обязательств. Принимаемые обязательства требуют детального обоснования в ходе составления и рассмотрения бюджета и не могут быть приняты при неопределенности источников их финансирования на весь период их действия.

Учет действующих обязательств должен осуществляться в реестре расходных обязательств. Основная сложность при составлении реестра заключается в том, что значительная часть расходных обязательств субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, предусмотренных нормативными актами, не имеет определенного денежного выражения, тогда как в реестре должны содержаться денежная оценка ассигнований на исполнение расходного обязательства на весь плановый период, а также данные о плановых и фактических расходах на его реализацию в отчетном периоде.

На современном этапе основная часть бюджетных расходов, администрируемых главными распорядителями бюджетных средств, осуществляется в непрограммном виде, и единственным правовым основанием их осуществления являются положения об органах государственной власти (местного самоуправления), закрепляющие их общие функции и полномочия. Поэтому при введении в действие реестра объем действующих обязательств по финансированию непрограммных расходов предлагается определять одним из следующих методов:

- Закрепить в постоянно действующих актах высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации (местной администрации) минимальные нормы финансирования непрограммных расходов распорядителей и получателей бюджетных средств (за исключением капитальных расходов и,

возможно, расходов на текущий ремонт) и фиксировать объем соответствующих расходных обязательств в реестре на основе таких нормативов.

- Не закреплять в официальных документах минимальные нормативы финансирования непрограммных расходов и определять объем расходных обязательств, закрепляемых в реестре, исходя из уровня их фактического финансирования в последнем отчетном году или в среднем за несколько отчетных лет с корректировкой на темп инфляции (без капитальных расходов бюджета).

При этом ежегодно следует уменьшать долю непрограммных расходов в общем объеме расходных обязательств.

Определенный одним из указанных выше способов бюджет действующих обязательств для каждого главного распорядителя бюджетных средств должен быть стабильным, и он может корректироваться только по четко определенным правовым основаниям.

На первом этапе для внедрения реестра необходимо осуществить комплексную инвентаризацию действующих нормативных правовых актов, договоров, соглашений, предусматривающих расходные обязательства соответствующего бюджета в сфере компетенции каждого главного распорядителя бюджетных средств. В дальнейшем обязательно ежегодное обновление реестра путем включения в него принятых, исключения прекращенных в текущем финансовом году обязательств и корректировки финансовой оценки обязательств, объем которых изменился.

1.3.1.2 Повышение эффективности среднесрочного бюджетного планирования

Повышение эффективности среднесрочного бюджетного планирования предполагает составление бюджета на базе одобренного в предыдущем периоде перспективного финансового плана (ПФП) на очередной год, а также корректировку имеющихся и разработку новых бюджетных проектировок на последующие два года. Данное направление реформирования на федеральном

уровне нашло отражение в Положении о разработке перспективного финансового плана Российской Федерации и проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Федеральное Положение о разработке перспективного финансового плана может быть взято за основу при разработке аналогичных документов на региональном и местном уровнях или при корректировке уже имеющихся. Вместе с тем процедура подготовки и принятия ПФП и проекта бюджета может быть упрощена по сравнению с федеральной.

Упрощение процедуры подготовки и принятия ПФП и проекта бюджета на субнациональном уровне возможно, прежде всего, путем сокращения числа подлежащих разработке документов. Во-первых, за счет исключения тех, подготовка которых отнесена к компетенции федеральных органов власти (например, показателей государственного оборонного заказа, основных направлений денежно-кредитной и таможенной политики и т.д.). Во-вторых, за счет объединения документов, частично дублируемых по содержанию.

Процесс бюджетного планирования в регионах и муниципалитетах также может быть упрощен по сравнению с федеральным ввиду значительно меньшего числа его участников. На региональном и местном уровнях необходимости во введении термина «субъект бюджетного планирования» нет, так как бюджетное планирование может осуществляться на уровне главных распорядителей бюджетных средств, при условии, что из их числа будут исключены бюджетные учреждения.

Как и на федеральном уровне, региональные и местные перспективные финансовые планы предлагается разрабатывать в три этапа.

1. На федеральном уровне на первом этапе разрабатываются: основные направления налоговой, долговой и таможенной политики РФ, основные показатели сводного финансового баланса РФ, а также сценарные условия функционирования экономики Российской Федерации на среднесрочный период. Для субнационального уровня бюджетной системы представляется целесообразным разрабатывать основные направления налоговой и долговой

политики, а сценарные условия инкорпорировать в прогноз социально-экономического развития. В перспективе необходимо из состава документов, подготавливаемых при разработке ПФП и проектов бюджетов на всех уровнях бюджетной системы, исключить также сводный финансовый баланс.

2. На втором этапе на федеральном уровне утверждаются основные показатели ПФП и основные направления долговой политики. В число основных показателей ПФП входят: прогнозируемые значения сценарных условий функционирования экономики; доходы федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, а также консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и территориальных государственных внебюджетных фондов в двух вариантах – в условиях действующего законодательства и с учетом предполагаемых изменений в законодательстве; источники финансирования дефицита федерального бюджета с разбивкой на внутренние и внешние; объем поступлений и выплат в (из) Стабилизационный(ого) фонд(а) Российской Федерации; объем бюджета действующих расходных обязательств с разбивкой на расходы текущего и инвестиционного характера, а также оценка ресурсов для формирования бюджета принимаемых обязательств.

Перечень основных показателей регионального и местного ПФП должен быть аналогичен федеральному с коррективами, необходимыми для адаптации документа на региональный и местный уровни. В частности, в перечне основных показателей ПФП субъекта РФ не могут фигурировать такие показатели, как, например, объем поступлений и выплат в (из) Стабилизационный(ого) фонд(а) Российской Федерации. В число основных показателей ПФП субъекта РФ должны входить доходы консолидированного бюджета муниципальных образований в составе субъекта Федерации. Из перечня основных показателей ПФП муниципального образования должны быть исключены следующие показатели: доходы бюджетов государственных

внебюджетных фондов и территориальных государственных внебюджетных фондов и объем поступлений и выплат в (из) Стабилизационный(ого) фонд(а) Федерации, доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ.

На бюджетные решения органов власти большинства субъектов Федерации существенное влияние оказывает внешний фактор – определение объемов межбюджетных трансфертов субъектам Федерации законом о федеральном бюджете.

Учитывая, что применительно к конкретным регионам объемы межбюджетных трансфертов становятся точно известными лишь на этапе рассмотрения проекта закона о федеральном бюджете во втором – третьем чтениях, как перспективный финансовый план, так и Доклады главных распорядителей и Сводный доклад региональной администрации в регионах – реципиентах финансовой помощи должны учитывать данный фактор путем рассмотрения нескольких вариантов финансирования.

3. Содержанием третьего этапа бюджетного процесса должна быть разработка финансовым органом и утверждение высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Федерации (местной администрацией) проекта перспективного финансового плана. При наличии утвержденного в предыдущем году перспективного плана разработка проекта ПФП на плановый период должна осуществляться посредством корректировки его параметров на два года, охватываемые ранее утвержденным ПФП, и разработки основных параметров на третий год планового

периода с учетом изменений объема и структуры доходов и расходных обязательств соответствующего бюджета в текущем году и плановом периоде. Окончательный вариант ПФП в отличие от утвержденных ранее его основных показателей должен отражать предельные объемы бюджетов главных распорядителей бюджетных средств в плановом периоде отдельно по бюджету действующих и бюджету принимаемых обязательств. Для создания предпосылок инвестиционного планирования на уровне главных распорядителей бюджетных средств представляется целесообразным фиксировать в региональном (муниципальном) ПФП также разделение ведомственных бюджетов на текущие и капитальные расходы.

Бюджет действующих обязательств главных распорядителей бюджетных средств должен определяться на основе реестра расходных обязательств субъекта РФ (муниципального образования) с учетом индексов-дефляторов. Сокращение общего объема бюджета действующих обязательств главного распорядителя бюджетных средств по сравнению с ранее утвержденным в составе ПФП объемом может допускаться только в случае изменения индексов-дефляторов и (или) в соответствии с решениями высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ (местной администрации) о сокращении или отмене конкретных видов действующих обязательств. Учитывая, что правовым основанием возникновения расходных обязательств по финансированию непрограммных расходов главных распорядителей бюджетных средств являются нормативные акты, закрепляющие их функции и полномочия (положения о министерствах, департаментах и пр.) в общем виде, без конкретизации объема финансовых средств, необходимых для реализации каждой конкретной функции (полномочия), сокращение бюджета действующих обязательств каждого главного распорядителя бюджетных средств в части непрограммных расходов допускается только в случае пересмотра соответствующих нормативных актов. Такой пересмотр, связанный с исключением из компетенции главного распорядителя бюджетных средств

отдельных функций (полномочий), может быть вызван результатами анализа эффективности их реализации.

Бюджет принимаемых обязательств распределяется между главными распорядителями бюджетных средств по результатам рассмотрения высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Федерации (местной администрацией) предложений финансового органа. Сумма бюджетов принимаемых обязательств главных распорядителей бюджетных средств на второй и третий годы планового периода не может превышать общего объема бюджета принимаемых обязательств на соответствующие годы, определенного в соответствии с базовым (т.е. рассчитанным исходя из базового сценария прогноза) вариантом основных показателей ПФП.

Помимо ПФП исходную базу для разработки проекта регионального (местного) бюджета должны составлять: прогноз социально-экономического развития, реестр расходных обязательств, проекты законов (решений) о внесении изменений в законодательство о налогах и сборах, отчет об исполнении бюджета в отчетном году и основные показатели ожидаемого исполнения на очередной год, а на региональном уровне – также доклады о результатах и основных направлениях деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ и главных распорядителей бюджетных средств.

1.3.1.3 Внедрение программно-целевого планирования в процесс составления бюджета

Внедрение программно-целевого планирования в бюджетный процесс на федеральном уровне предполагает изменение подхода к формированию целевых программ и ежегодную разработку докладов о результатах и основных направлениях деятельности главных распорядителей бюджетных средств и сводного доклада о результатах и основных направлениях деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации. Изменение подхода к формированию целевых программ предполагает, что в перспективе подавляющая часть ведомственных расходов должна

осуществляться в рамках целевых программ, имеющих четкие количественные показатели результата.

При этом в зависимости от значимости и круга исполнителей целевые программы делятся на два вида: межведомственные и ведомственные.

Статус региональных должны сохранить только межведомственные целевые программы, исполнение которых возможно лишь объединенными усилиями нескольких главных распорядителей бюджетных средств. Такие программы должны утверждаться либо высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Федерации (как это принято в настоящее время), либо представительным органом власти субъекта Федерации (аргументы в пользу последнего варианта приведены ниже).

Планирование ассигнований на реализацию новых межведомственных целевых программ на региональном уровне предлагается осуществлять одновременно с планированием ассигнований на реализацию ведомственных целевых программ, т.е. в процессе утверждения перспективного финансового плана. Утверждение межведомственных программ на региональном уровне представляется более целесообразным законом субъекта Федерации.

Предлагается два альтернативных способа управления межведомственными целевыми программами:

- 1) сохранить действующий порядок координации действий соисполнителей программы головным заказчиком, возложить ответственность за достижение общих целей программы на должностное лицо, имеющее более высокий по сравнению с руководителями органов власти – заказчиков статус (например, на заместителя губернатора, вице-преьера и пр.) и в силу этого наделенное полномочиями, давать последним обязательные для исполнения указания по порядку реализации программы.
- 2) создавать дирекции для управления межведомственными программами, в состав которых должны входить руководители всех главных распорядителей бюджетных средств, участвующих в их реализации. Дирекция региональной целевой программы должна нести перед высшим органом исполнительной

власти субъекта РФ ответственность за конечные результаты реализации программы в целом, за рациональное использование выделяемых на нее финансовых средств, определять формы и методы управления реализацией программы и осуществлять координацию деятельности ГРБС, участвующих в подготовке и реализации программных мероприятий.

Ведомственные целевые программы в отличие от региональных целевых программ направлены на решение задач отдельных главных распорядителей бюджетных средств и реализуются их силами. Предлагается утверждаемыми ведомственными целевыми считать программы, расходы на финансирование которых превышают, например, 10% общего объема бюджета ГРБС. Соответственно аналитическими ведомственными следует считать программы, расходы на финансирование которых не превышают 10% общего объема бюджета ГРБС.

Возможно одновременное применение для оценки эффективности деятельности субъектов бюджетного планирования (главных распорядителей бюджетных средств) как целевых индикаторов, заложенных в их собственных целевых программах, так и более общих показателей, характеризующих конечные общественно значимые результаты их деятельности. Такие показатели должны содержаться в утверждаемых высшим органом исполнительной власти методиках оценки качества управления средствами главными распорядителями бюджетных средств. При наличии объективных показателей, характеризующих конечные общественно значимые результаты деятельности главных распорядителей бюджетных средств, последним может быть предоставлена значительная свобода в разработке и утверждении ведомственных целевых программ (с контролем за результатами их реализации по избранным самим ГРБС целевым показателям). Однако при отсутствии утвержденных высшим органом исполнительной власти методик оценки качества управления средствами главными распорядителями бюджетных средств, а также в случаях, когда деятельность того или иного ГРБС негативно оценивается по имеющимся методикам, ведомственные целевые программы не

могут утверждаться самим ГРБС. В этом случае экспертизу ведомственных программ должны проводить финансовые органы и (или) органы, уполномоченные в области экономической политики, и (или) иные специально уполномоченные органы. Предметом экспертизы должно быть:

- соответствие программы предусмотренным нормативными правовыми актами требованиям к ее форме и содержанию;
 - соответствие программы полномочиям и функциям главного распорядителя бюджетных средств, определенным в правоустанавливающих нормативных правовых актах о главном распорядителе бюджетных средств, а в случаях, когда программа предполагает участие иных распорядителей и получателей бюджетных средств либо государственных (муниципальных) унитарных предприятий, – полномочиям и функциям соответствующих распорядителей, получателей бюджетных средств либо государственных (муниципальных) унитарных предприятий;
 - соответствие программы целям и задачам главного распорядителя бюджетных средств, определенным программными документами среднесрочного характера.
- По результатам экспертизы ведомственная программа может быть отклонена либо соответствующему главному распорядителю бюджетных средств могут быть предъявлены требования о внесении в нее изменений и дополнений. При этом главному распорядителю бюджетных средств должно быть предоставлено право обжаловать результаты экспертизы программы в комиссии по повышению результативности бюджетных расходов (см. ниже) или высшем органе исполнительной власти.

1.3.1.4 Использование докладов субъектов бюджетного планирования в бюджетном процессе

С учетом федеральной практики подготовки и использования докладов о результатах и основных направлениях деятельности необходимо соблюдать следующие принципы на уровне субъектов Российской Федерации:

- Целесообразно не ограничивать число уровней конкретизации целей в ведомственных докладах для обеспечения более плавного перехода от целей

социально-экономического развития субъекта Федерации к целям и задачам, достижение которых соответствует возможностям и сфере компетенции ГРБС.

- Показатели результативности деятельности ГРБС должны вытекать не столько из их целей и задач, сколько из конкретного набора мероприятий, предлагаемых в рамках целевых программ. Это позволит избежать включения в доклады ГРБС целей, задач и показателей, на которые региональные органы власти могут оказывать лишь косвенное влияние и которые вследствие этого не могут свидетельствовать о результативности их деятельности. По тем же причинам необходимо избегать включения в доклады целей, достижение которых зависит не от усилий ведомств, а от масштабов бюджетного финансирования.

- Целесообразно создание собственной системы мониторинга степени достижения количественных показателей результативности деятельности главных распорядителей бюджетных средств. Реструктуризация бюджетного процесса на субнациональном уровне должна предусматривать альтернативные методы получения соответствующей информации, к числу которых можно отнести ведомственную статистику (сбор информации от бюджетных учреждений) и социологические опросы потребителей бюджетных услуг.

- Решение проблемы объективной оценки предлагаемых ГРБС плановых значений показателей результативности их деятельности на субнациональном уровне видится в организации регулярного сравнительного анализа показателей результативности расходов регионального бюджета с аналогичными показателями других субъектов Федерации.

- Следует определить, какие расходы ведомств допускается относить к непрограммным, а какие должны входить в состав ведомственных целевых программ.

С учетом вышеизложенного бюджетные доклады главных распорядителей бюджетных средств должны включать следующие разделы:

- Цели и задачи деятельности. В данном разделе должна быть представлена система стратегических целей и тактических задач ГРБС в среднесрочном периоде.
- Расходные обязательства и формирование доходов. В данном разделе докладов должны приводиться сведения об общем объеме действующих и принимаемых расходных обязательств ГРБС и анализ изменения их объемов и структуры в отчетном и плановом периодах. Кроме того, в разделе должны приводиться данные о фактических и планируемых объемах доходов бюджета от подведомственной данным ГРБС бюджетной сети.
- Целевые программы, непрограммная деятельность и показатели результативности. В этом разделе приводится краткое описание действующих и предлагаемых к утверждению на среднесрочную перспективу региональных целевых программ, в осуществлении которых участвует данный главный распорядитель бюджетных средств, и ведомственных целевых программ, а также основное содержание непрограммной деятельности главного распорядителя бюджетных средств.
- Распределение расходов по целям, задачам и программам. В данном разделе приводится анализ сложившейся в отчетном периоде и планируемой на среднесрочную перспективу структуры расходов по целям, задачам и программам и тенденций ее изменения в плановом периоде.
- Результативность бюджетных расходов. На основании данных о динамике в отчетном периоде плановых и фактически достигнутых показателей результативности и бюджетных расходов в разрезе программ проводится оценка результативности деятельности ГРБС.

В сводном бюджетном докладе должна также содержаться оценка качества управления средствами главными распорядителями бюджетных средств на основе показателей, характеризующих конечные общественно значимые результаты.

Например, деятельность органов управления дорожным хозяйством рационально оценивать не по протяженности построенных или

реконструированных автомобильных дорог, а по их качеству (в рамках соответствующей категории) или бюджетным затратам на строительство 1 км дороги. деятельности главных распорядителей бюджетных средств. По мере накопления отчетных данных рекомендуется внедрять также оценку эффективности бюджетных расходов, т.е. проводить анализ динамики бюджетных затрат на достижение ГРБС определенного социально значимого результата и сопоставление уровня затрат с аналогичными затратами других субъектов Федерации.

1.3.1.5 Методология внедрения бюджетных докладов в бюджетный процесс

Для методического руководства процессом подготовки бюджетных докладов и обеспечения единых требований к их содержанию целесообразно создание на региональном уровне комиссии по повышению результативности бюджетных расходов.

В состав этой комиссии помимо руководителей главных распорядителей бюджетных средств должны входить депутаты, представители территориальных подразделений федеральных органов государственной власти, независимые эксперты и представители общественности. Возможно привлечение также представителей наиболее крупных муниципальных образований. Статус председателя комиссии должен позволять давать директивные указания главным распорядителям бюджетных средств по доработке ведомственных бюджетных докладов. Это означает, что председателем комиссии должно быть высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа) субъекта Федерации или его заместитель.

После рассмотрения и уточнения бюджетных докладов ГРБС комиссией по повышению результативности бюджетных расходов они обобщаются в Сводном бюджетном докладе высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации. Сводный бюджетный доклад должен содержать следующие разделы:

- результаты деятельности высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации и ГРБС в отчетном периоде;
- цели деятельности высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации и ГРБС в текущем году и в плановом периоде;
- комплекс мер по достижению целей деятельности высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации и ГРБС в текущем году и в плановом периоде.

В региональных нормативных правовых актах должны быть четко определены механизмы взаимодействия с органами местного самоуправления по решению целей и задач региональной администрации. Для этого в Сводный доклад о результатах и основных направлениях деятельности высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации должен включаться раздел, посвященный территориальным аспектам реализации его целей. В этом разделе цели, задачи, программы и планируемые значения показателей их реализации должны отражаться в территориальном разрезе по муниципалитетам. При этом фигурирующие в разделе цели и задачи должны достигаться либо собственными усилиями органов исполнительной власти субъекта Федерации, либо во взаимодействии с органами местного самоуправления. В последнем случае содержанием этого раздела могут быть согласованные с органами местного самоуправления совместные целевые программы.

Эти целевые программы должны предусматривать выделение из фонда софинансирования социальных расходов и фонда муниципального развития, образуемых в составе бюджета субъекта Федерации, субсидий для долевого финансирования расходов местных бюджетов, отвечающих приоритетным целям и задачам органов исполнительной власти субъекта Федерации, заявленным в их бюджетных докладах.

В отличие от Программы социально-экономического развития на среднесрочную перспективу, сохранение которой при внедрении в бюджетный

процесс Сводного бюджетного доклада не обязательно, представляется целесообразным сохранить (или дополнить) перечень плановых документов субъекта РФ таким документом, как Стратегия социально-экономического развития субъекта РФ на долгосрочную перспективу. Бюджетный процесс должен обеспечивать взаимосвязь долгосрочного и среднесрочного планирования, отправной точкой при составлении плановых документов среднесрочного характера должны быть цели, задачи и направления реформ, заданные долгосрочной Стратегией.

1.3.1.6 Последствия недостижения планируемых результатов

Нецелесообразно осуществлять жесткую нормативную фиксацию последствий недостижения заданных результатов деятельности главных распорядителей бюджетных средств и других участников бюджетного процесса, поскольку это может быть обусловлено и ошибками в процессе планирования, и объективными факторами, неподконтрольными субъектам бюджетного процесса. Обязательным следует считать только закрепление процедур мониторинга, логическим завершением которых должно быть рассмотрение причин и возможных правовых последствий недостижения заданных показателей результативности. Лишь в случаях, когда установлено наличие вины ГРБС или подведомственных ему учреждений в недостижении планируемых результатов, региональной администрацией могут применяться определенные меры ответственности, например:

- дисциплинарные санкции к должностным лицам, по вине которых не достигнуты заданные показатели результативности, вплоть до отстранения от должности руководителей ГРБС;
- временное исключение главного распорядителя бюджетных средств из распределения бюджета принимаемых обязательств;
- сокращение бюджета действующих обязательств – допускается только в случаях прекращения реализации конкретной ведомственной целевой программы в связи с признанием ее неэффективной и в пределах ассигнований

по этой программе либо в связи с сокращением числа подведомственных ГРБС бюджетополучателей в процессе оптимизации бюджетной сети.

1.3.2 Рассмотрение и утверждение бюджета

В соответствии с Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг. основной целью реформирования стадии рассмотрения и утверждения бюджета является смещение акцента с распределения бюджетных средств по детальным позициям бюджетной классификации на оценку приоритетов бюджетной политики. Приоритетами реформы являются:

- упрощение порядка рассмотрения расходов, входящих в бюджет действующих обязательств;
- отказ от утверждения законодательными (представительными) органами нижних уровней (целевая статья, вид расходов и т.д.) бюджетной классификации с передачей соответствующих полномочий исполнительным органам;
- привлечение представительных органов к оценке содержания межведомственных и ведомственных целевых программ.

Отказ от утверждения законодательными (представительными) органами нижних уровней бюджетной классификации в условиях действующего федерального законодательства невозможен, в то же время Бюджетный кодекс не препятствует включению в проект закона (решения) о бюджете дополнительных сведений. С этой точки зрения, возможно представление расходов регионального (местного) бюджета дополнительно в разрезе бюджетов действующих и принимаемых обязательств.

Причем расходы, входящие в бюджет действующих обязательств, предлагается рассматривать в ускоренном порядке – уже при рассмотрении проекта закона (решения) о бюджете в первом чтении.

Необходимым условием упрощения порядка утверждения расходов, входящих в бюджет действующих обязательств, должно быть предварительное

рассмотрение органами законодательной власти предложений органов исполнительной власти о внесении изменений в законодательную базу, определяющую состав этих обязательств.

Необходимо расширить участие представительных органов в определении приоритетов среднесрочной социально-экономической политики. Для этого следует включить в состав документов, представляемых в законодательный (представительный) орган вместе с проектом закона о бюджете, сводный доклад о результатах и основных направлениях деятельности высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации и доклады о результатах и основных направлениях деятельности главных распорядителей бюджетных средств. Сводный доклад о результатах и основных направлениях деятельности высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации может быть предметом открытых парламентских слушаний с привлечением общественности и представителей экспертного сообщества. Доклады о результатах и основных направлениях деятельности главных распорядителей бюджетных средств целесообразно также рассматривать на заседаниях соответствующих профильных комитетов законодательного (представительного) органа.

1.3.3 Исполнение бюджета

Внедрение принципов бюджетирования по результатам предполагает значительное расширение самостоятельности участников бюджетного процесса при исполнении бюджета за счет смещения акцента с контроля за процессом расходования бюджетных средств на контроль за конечными результатами деятельности распорядителей и получателей бюджетных средств. На практике финансирование расходов распорядителей и получателей средств бюджетов всех уровней осуществляется не только и не столько по программному, сколько по сметному принципу. В условиях действующего бюджетного законодательства радикальный пересмотр принципов исполнения бюджета на субнациональном уровне невозможен.

Вместе с тем при внедрении механизмов бюджетирования по результатам следует постепенно смягчать степень жесткости режима сметного финансирования применительно к средствам, распределение которых производится по результату. Это может быть частично сделано в рамках действующего Бюджетного кодекса. В частности, там, где внедрение бюджетирования по результатам признано целесообразным, следует максимально упростить и ускорить процедуру утверждения сметы доходов и расходов по представлению бюджетного учреждения и согласования главным распорядителем бюджетных средств изменений в смету доходов и расходов бюджетного учреждения в части распределения между статьями экономической классификации средств, полученных в порядке оплаты бюджетных услуг.

По общему правилу, главные распорядители бюджетных средств должны утверждать смету на расходование средств, полученных в порядке оплаты оказанных учреждением услуг (или изменения к этой смете), в том виде, в каком она представлена учреждением. При этом нормативными актами региона (муниципалитета) могут быть предусмотрены исключения из этого правила, т.е. ограничения направлений использования средств, полученных в порядке оплаты бюджетных услуг (например, предельный уровень расходов на оплату труда административного персонала бюджетных учреждений, представительские расходы, приобретение услуг сторонних организаций и пр.). Представляется целесообразным предоставление бюджетным учреждениям права обжаловать в административном порядке решения главного распорядителя бюджетных средств, которому они подведомственны, в отношении направлений использования ассигнований, полученных в порядке оплаты оказанных учреждением услуг, в вышестоящих органах (например, в комиссии по повышению результативности бюджетных расходов или в администрации).

Следует подчеркнуть, что данные рекомендации распространяются только на ту часть сметных ассигнований, которая распределяется по

унифицированным для всех бюджетных учреждений нормативам финансовых затрат на оказание бюджетных услуг.

За расходованием той части сметных ассигнований, которая рассчитывается безотносительно к результатам деятельности бюджетных учреждений, должен сохраняться жесткий контроль, препятствующий использованию этих средств на финансирование тех расходов, которые должны покрываться за счет норматива, или на цели, отличные от тех, на которые соответствующие ассигнования выделялись.

Финансирование по результату предполагает возможность корректировки предусмотренного бюджетной росписью распределения ассигнований между бюджетными учреждениями в соответствии с отклонениями объема фактически оказанных ими услуг от планового. Однако при необходимости перераспределения ассигнований между подведомственными им бюджетными учреждениями распорядители бюджетных средств ограничены нормой ст. 233 БК РФ, согласно которой они вправе перемещать бюджетные ассигнования между получателями в объеме не более 5% бюджетных ассигнований, доведенных до получателя бюджетных средств.

Видится несколько способов смягчения этой проблемы в рамках действующего Бюджетного кодекса. Так, для сокращения объемов бюджетных ассигнований в случае, если объем фактически оказанных учреждением услуг оказался меньше планового, можно использовать процедуру блокировки расходов бюджета – т.е. сокращение лимитов бюджетных обязательств по решению руководителя финансового органа, если бюджетные ассигнования в соответствии с законом (решением) о бюджете выделялись на определенных условиях, однако эти условия оказались невыполненными. При блокировке ограничения на объем сокращаемых ассигнований не действуют. В рассматриваемом случае в качестве условий выделения бюджетных ассигнований можно рассматривать установленные главным распорядителем для бюджетного учреждения задания по предоставлению услуг.

Однако сохраняется проблема направления высвободившихся в результате блокировки средств в пользу учреждений, у которых объем фактически оказанных услуг оказался больше планового, в случае, если это повлечет превышение установленных ст. 233 БК РФ ограничений на перемещение ассигнований между бюджетополучателями. На федеральном уровне проблема использования средств, высвободившихся в результате блокировки расходов, решается путем включения в закон о бюджете текстовых статей, предоставляющих органам исполнительной власти право направления этих средств на те или иные цели без внесения изменений в закон о бюджете.

В качестве примеров аналогичных норм на федеральном уровне можно привести ст. 40 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2005 г.», которая предоставляет Министерству финансов Российской Федерации право перераспределять утвержденные этим законом размеры субсидий из Федерального фонда софинансирования социальных расходов между субъектами Российской Федерации в пределах их общего объема, или ст. 44 того же Закона, которая предоставляет правительству РФ право перераспределять размеры дотаций и субвенций бюджетам закрытых административно-территориальных уровней юридически небесспорно, так как может быть истолковано как нарушение нормы ст. 233 БК РФ.

Более корректным способом решения этой проблемы представляется увеличение ассигнований для главного распорядителя бюджетных средств на очередной год на сумму остатка средств на его лицевом счету по состоянию на 31 декабря предыдущего года, образовавшуюся вследствие блокировки расходов учреждений, у которых объем фактически оказанных услуг оказался меньше планового. При утверждении бюджетной росписи на следующий финансовый год соответствующая сумма должна быть распределена между учреждениями, у которых объем фактически оказанных услуг по итогам предыдущего года оказался больше планового.

1.3.4 Контроль за исполнением бюджета

Основным направлением реформирования процедур контроля за исполнением бюджетов должно быть расширение предмета контроля за счет включения в него мониторинга результативности бюджетных расходов. Такой мониторинг должен осуществляться на трех уровнях:

- Контроль со стороны главных распорядителей бюджетных средств за результативностью деятельности подведомственных им бюджетных учреждений. Главными распорядителями бюджетных средств должен осуществляться регулярный мониторинг бюджетных учреждений на предмет выполнения плановых объемов предоставления услуг и корректировки объемов финансирования в случае их невыполнения или перевыполнения (о механизмах такой корректировки см. раздел 1.3.3). Это позволит реализовать основное преимущество финансирования по результату – обеспечить связь объемов финансирования с объемами оказываемых учреждениями услуг.
- Контроль со стороны региональной (местной) администрации за результативностью деятельности главных распорядителей бюджетных средств. Такой контроль должен осуществляться в процессе рассмотрения комиссией по повышению результативности бюджетных расходов разделов докладов главных распорядителей бюджетных средств, посвященных результатам их деятельности в отчетном периоде, а также отчетов о результатах реализации межведомственных и ведомственных целевых программ. Результаты оценки результативности деятельности главных распорядителей бюджетных средств должны содержаться в сводном бюджетном докладе администрации.
- Контроль со стороны законодательного (представительного) органа и Контрольно-счетной палаты субъекта РФ (муниципального образования) за результативностью деятельности региональной (местной) администрации. В целях обеспечения возможности осуществления такого контроля законодательный (представительный) орган должен участвовать в оценке разделов сводного доклада региональной (местной) администрации и докладов о результатах и основных направлениях деятельности главных распорядителей

бюджетных средств, содержащих данные о динамике в отчетном периоде плановых и фактически достигнутых показателей результативности. Перед рассмотрением представительным органом эти материалы должны проходить образований с учетом исполнения доходной части их бюджетов, а также в случае нецелевого использования субвенций.

1.3.5 График бюджетного планирования

Предлагается следующий примерный график разработки перспективного финансового плана и проекта закона о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год:

Материалы и документы, ответственный исполнитель, дата, куда представляется.

1. Стратегия социально-экономического развития субъекта РФ на долгосрочную перспективу, Бюджетное послание высшего должностного лица субъекта РФ, первая часть Сводного бюджетного доклада (в части целей и задач ГРБС)

Высшее должностное лицо субъекта РФ /Высший исполнительный орган субъекта РФ 1 марта .

2. Прогноз поступлений в бюджет субъекта РФ, администрируемых органом, уполномоченным в области имущественных отношений .

Орган, уполномоченный в области имущественных отношений 1 марта
Финансовый орган

3. Реестр расходных обязательств субъекта РФ
Финансовый орган 15 марта

4. Основные показатели прогнозного плана (программы) приватизации имущества субъекта РФ на среднесрочный период .

Орган, уполномоченный в области имущественных отношений 15 марта
Финансовый орган

5. Первая часть докладов о результатах и основных направлениях деятельности ГРБС, включающая отчетность за три последних отчетных года и

предложения по сокращению действующих расходных обязательств ГРБС
15марта

Финансовый орган

Орган, уполномоченный в области экономики

6. Материалы, предусмотренные п. 5

Финансовый орган

Орган, уполномоченный в области экономики 25 марта

Комиссия по повышению результативности бюджетных расходов

Применительно к другим стадиям бюджетного процесса изменений в графике по сравнению с действующим законодательством не предлагается.

7. Проекты нормативных правовых актов, влияющих на формирование доходов и действующих расходных обязательств в плановом периоде (в связи с предложениями по сокращению действующих расходных обязательств в рамках п. 5)

ГРБС

Финансовый орган (в части проектов нормативных правовых актов, влияющих на формирование доходов) 25 марта

Финансовый орган

8. Предварительные отчетные данные об исполнении бюджета фонда обязательного медицинского страхования и прогноз основных параметров бюджета территориального фонда обязательного медицинского страхования на среднесрочный период .

Орган, уполномоченный в области здравоохранения 25 марта

Орган, уполномоченный в области экономики

9. Проекты основных направлений налоговой и долговой политики

Финансовый орган 1 апреля

Высший исполнительный орган субъекта РФ (одобрение)

10. Сводный финансовый баланс субъекта РФ

Орган, уполномоченный в области экономики 1 апреля

Финансовый орган

11. Проект прогноза социально-экономического развития субъекта РФ на среднесрочный период.

Орган, уполномоченный в области экономики 1 апреля

Высший исполнительный орган субъекта РФ (утверждение)

12. Проект основных показателей перспективного финансового плана.

Финансовый орган 15 апреля

Высший исполнительный орган субъекта РФ

(утверждение)

13. Проекты нормативных правовых актов, влияющих на формирование доходов и действующих расходных обязательств в плановом периоде .

Финансовый орган 1 мая

Высший исполнительный орган субъекта РФ

14. Вторая часть докладов о результатах и основных направлениях деятельности ГРБС, включающая предложения по принятию новых расходных обязательств и увеличению финансирования действующих (с приложением проектов новых целевых программ) .

ГРБС 15мая

Финансовый орган

Орган, уполномоченный в области экономики

15. Материалы, предусмотренные п. 14

Финансовый орган

Орган, уполномоченный в области экономики 1 июня

Комиссия по повышению результативности бюджетных расходов

16. Экспертиза второй части докладов о результатах и основных направлениях деятельности ГРБС и проектов региональных целевых программ

Финансовый орган

Орган, уполномоченный в области экономики 15 июня

17. Доведение результатов экспертиз до ГРБС

Финансовый орган

Орган, уполномоченный в области экономики 15 июня

ГРБС

18. Внесение второй части докладов о результатах и основных направлениях деятельности ГРБС и проектов региональных целевых программ

ГРБС 15 июня

Комиссия по повышению результативности бюджетных расходов (одобрение)

19. Рассмотрение второй части докладов о результатах и основных направлениях деятельности ГРБС и проектов региональных целевых программ

Комиссия по повышению результативности бюджетных расходов 15 июня

20. Проекты одобренных региональных целевых программ и предложения по распределению бюджета принимаемых обязательств между ГРБС

Комиссия по повышению результативности бюджетных расходов 20 июня

Финансовый орган

21. Внесение и рассмотрение проектов региональных целевых программ

Финансовый орган (внесение) 20 июня

Высший исполнительный орган субъекта РФ (рассмотрение)

22. Уточненные отчетные данные об исполнении бюджета территориального фонда обязательного медицинского страхования и прогноз основных параметров бюджета территориального фонда обязательного медицинского страхования на среднесрочный период

Орган, уполномоченный в области здравоохранения 20 июня

Финансовый орган

Орган, уполномоченный в области экономики

23. Внесение проектов региональных целевых программ и иных нормативных правовых актов, влияющих на формирование доходов и расходов бюджета в плановом периоде

Высший исполнительный орган субъекта РФ 1 июля

Законодательное собрание субъекта РФ

24. Проект перспективного финансового плана и основные характеристики проекта бюджета, распределения расходов на очередной год по разделам функциональной классификации расходов бюджетов РФ

Финансовый орган (внесение) 15 июля

Высший исполнительный орган субъекта РФ (утверждение)

25. Рассмотрение проектов нормативных правовых актов, влияющих на формирование доходов, действующих и принимаемых расходных обязательств, в том числе проектов региональных целевых программ

Законодательное собрание субъекта РФ 15 июля

26. Уточнение бюджетных проектировок с учетом утвержденного ПФП и принятых Законодательным собранием законов, влияющих на формирование доходов, действующих и принимаемых расходных обязательств

Финансовый орган 1 августа ГРБС

27. Статистические данные, необходимые для расчета межбюджетных трансфертов бюджетам других уровней бюджетной системы РФ

ГРБС 1 августа

Финансовый орган

28. Концепция и методика формирования межбюджетных отношений и муниципальных образований на очередной год и на среднесрочную перспективу

Финансовый орган 1 августа

Органы местного самоуправления

29. Прогнозный план (программа) приватизации имущества субъекта РФ на очередной год

Орган, уполномоченный в области имущественных отношений 15 августа

Высший исполнительный орган субъекта РФ

30. Уточненные проекты докладов о результатах и основных направлениях деятельности ГРБС

ГРБС 15 августа

Финансовый орган

Орган, уполномоченный в области экономики

31. Внесение на рассмотрение уточненных проектов докладов о результатах и основных направлениях деятельности ГРБС и проекта Сводного бюджетного доклада, включающего комплекс мероприятий по достижению целей деятельности высшего исполнительного органа субъекта РФ и ГРБС в плановом периоде и основные показатели, характеризующие достижение этих целей

Финансовый орган

Орган, уполномоченный в области экономики 20 августа

Комиссия по повышению результативности бюджетных расходов

32. План развития государственного сектора экономики на очередной год

Орган, уполномоченный в области экономики 1 сентября

Финансовый орган

33. Распределение объемов бюджетных расходов на очередной финансовый год по статьям бюджетной классификации

ГРБС 1 сентября

Финансовый орган

34. Предварительные итоги социально-экономического развития субъекта РФ за январь–июль текущего года и оценка предполагаемых итогов за год в целом

Орган, уполномоченный в области экономики 1 сентября

Финансовый орган

35. Проект прогноза социально-экономического развития субъекта РФ на очередной год, уточнение прогноза социально-экономического развития субъекта РФ на среднесрочный период

Орган, уполномоченный в области экономики 1 сентября

Высший исполнительный орган субъекта РФ

36. Проект Сводного бюджетного доклада, включающий комплекс мероприятий по достижению целей деятельности высшего исполнительного

органа субъекта РФ и ГРБС в плановом периоде и основные показатели, характеризующие достижение этих целей

Комиссия по повышению результативности бюджетных расходов 5 сентября

Высший исполнительный орган субъекта РФ (утверждение)

37. Проект адресной инвестиционной программы на очередной год

Орган, уполномоченный в области экономики 5 сентября

Финансовый орган

38. Проект закона о бюджете территориального фонда обязательного медицинского страхования

Орган, уполномоченный в области здравоохранения 5 сентября

Финансовый орган

39. Уточнение перспективного финансового плана и реестра расходных обязательств субъекта РФ

Финансовый орган 5 сентября

40. Внесение на рассмотрение проекта бюджета субъекта РФ с приложением документов, подлежащих внесению одновременно с ним в законодательный орган в соответствии с бюджетным законодательством, включая проект адресной инвестиционной программы на очередной финансовый год, Сводный бюджетный доклад и уточненный перспективный финансовый план

Финансовый орган 15 сентября

Высший исполнительный орган субъекта РФ

2 РЕФОРМИРОВАНИЕ МОДЕЛИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНЫХ УСЛУГ

2.1 Причины реформирования модели предоставления бюджетных услуг

Существующей модели организации предоставления бюджетных услуг присущ ряд принципиальных недостатков. К их числу следует отнести:

- наличие конфликта между основной и предпринимательской деятельностью бюджетных учреждений;
- нерациональное распределение средств внутри бюджетной сети;
- отсутствие связи между объемами финансирования и результатами деятельности бюджетных учреждений и вытекающая из этого низкая эффективность их деятельности;
- возможность возникновения несанкционированной кредиторской задолженности бюджета;
- высокий уровень теневых доходов в бюджетном секторе;
- ограничения права потребителей на выбор поставщика услуг.

2.2 Цели и задачи реформы

В связи с имеющимися недостатками сложившейся модели организации предоставления бюджетных услуг необходимо ее реформирование, которое должно осуществляться в направлении разделения функций поставщиков и покупателей услуг, расширения круга потенциальных поставщиков услуг и механизмов их взаимодействия с государством (муниципальными образованиями), в том числе способов финансирования бюджетных услуг.

Реформа предполагает возможность использования альтернативных схем организации предоставления услуг, включая:

- диверсификацию способов финансирования бюджетных услуг, предоставляемых бюджетными учреждениями;
- создание органами государственной власти и местного самоуправления иных

(помимо учреждений) форм организаций, предназначенных для оказания бюджетных услуг;

- создание органами государственной власти (местного самоуправления) партнерств с другими уровнями публичной власти или частными лицами для совместного предоставления услуг или совместное учредительство юридических лиц в этих целях;
- передачу на договорной основе права предоставления бюджетных услуг частным организациям (некоммерческим и коммерческим).

2.3 Переход к новым формам финансирования бюджетных услуг

2.3.1 Нормативно-целевое финансирование

Под нормативно-целевым финансированием понимается возмещение расходов на оказание конкретных услуг конкретным категориям потребителей по единым нормативам, устанавливаемым в административном порядке. В зависимости от отраслевой специфики нормативы финансирования могут быть простыми (т.е. едиными для всех потребителей) либо сложными (т.е. дифференцируемыми в зависимости от особенностей потребителя, вида или условий оказания услуг и иных факторов).

Нормативы финансирования утверждаются решением органов государственной власти (местного самоуправления) и используются при финансировании организаций, которые не вправе отказаться от предоставления услуг, оплачиваемых по этим нормативам, в объеме, определенном государственным (муниципальным) заданием. Нормативно-целевое финансирование предпочтительно прежде всего в тех областях, где субъект Федерации (муниципальное образование) связан обязательствами по предоставлению бесплатных услуг для всех потребителей:

- в общем, начальном и среднем профессиональном образовании;
- в здравоохранении в рамках Программы государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи.

Необходимым требованием к эффективной организации нормативно-целевого финансирования является его одноканальность либо прозрачность принципов распределения средств по сопутствующим каналам финансирования. Для обеспечения возможности конкуренции между поставщиками услуг должен быть избран один из двух способов организации финансирования бюджетных учреждений:

- применение нормативно-целевого финансирования как единственного способа финансирования;
- сочетание нормативно-целевого финансирования и традиционного сметного финансирования при недопущении финансирования одних и тех же статей расходов по различным каналам и при наличии прозрачных правил распределения сметных ассигнований. При этом нормативно-целевое финансирование должно покрывать большую часть текущих расходов.

Реализация этого подхода требует четкого определения круга факторов, которые объективно обуславливают дифференциацию затрат на оказание бюджетных услуг, и механизмов учета этих факторов при расчете нормативов или потребности в сметных ассигнованиях. В число этих факторов должны входить:

- факторы, характеризующие специфику самих услуг;
- факторы, характеризующие условия деятельности учреждений.

Кроме того, нормативы могут дифференцироваться в зависимости от характеристик контингента потребителей, количественно измеримых показателей качества услуг и других факторов. Необходимо обеспечить, чтобы все факторы, принимаемые в расчет при установлении нормативов или распределении сметных

Например, простым нормативом является норматив затрат на обучение 1 ученика в средней школе, сложным – норматив затрат на лечение, который дифференцируется в зависимости от диагноза, наличия осложнений и т.д.

Хотя нормативно-целевое финансирование практически применяется в системе ОМС и ГИФО, до сих пор оно не являлось единственным каналом

финансирования бюджетных учреждений и использовалось наряду с традиционным сметным финансированием.

ассигнований, были зафиксированы в нормативных документах, а методика их учета позволяла бюджетному учреждению самостоятельно прогнозировать объем бюджетных ассигнований на будущее.

Нормативно-целевое финансирование не предполагает необходимости осуществления контроля за направлениями расходования средств, полученных учреждением в качестве оплаты оказанных им услуг. Поэтому в перспективе контроль за использованием бюджетных ресурсов должен быть заменен контролем за объемами и качеством предоставленных услуг. В настоящее время существуют два объективных препятствия к отмене такого контроля:

- наличие норм Бюджетного кодекса РФ, предполагающих утверждение и казначейский контроль за исполнением смет бюджетных учреждений по расходам;
- отсутствие отлаженных процедур контроля за объемом и качеством предоставленных услуг.

В рамках действующего Бюджетного кодекса субъекты Российской Федерации и муниципалитеты могут постепенно смягчать контроль за направлениями расходования средств бюджетных учреждений, полученных в качестве оплаты бюджетных услуг, тем самым расширяя их хозяйственную самостоятельность. Для этого следует максимально упростить и ускорить процедуру утверждения по представлению бюджетного учреждения и согласования главным распорядителем бюджетных средств изменений в смету доходов и расходов бюджетного учреждения в части распределения между ее статьями средств, полученных в качестве оплаты бюджетных услуг. Данные рекомендации распространяются только на те направления расходов, которые входят в норматив. За теми расходами, которые по-прежнему финансируются по смете, должен сохраняться контроль, препятствующий перераспределению средств, выделяемых по смете, на финансирование тех расходов, которые должны финансироваться за счет норматива.

В среднесрочной и долгосрочной перспективе ослабление контроля за направлениями расходования средств бюджетных учреждений, переведенных на нормативно-целевое финансирование, должно быть синхронизировано с усилением контроля за объемом и качеством предоставляемых ими услуг. Это требование связано с тем, что при нормативно-целевом финансировании неэффективное расходование средств возможно и при строгом соблюдении предусмотренных сметой статей расходов, если эти расходы не имели своим следствием предоставление услуг адекватного объема и качества. При этом налаживание регулярного контроля за объемом и качеством предоставленных услуг требует значительно более существенных по сравнению с казначейским контролем бюджетных затрат.

2.3.2 Сметное финансирование с установлением индивидуальных заданий

В случаях, когда установление унифицированных нормативов финансирования для всех учреждений данного вида невозможно или нецелесообразно, сметное финансирование может сопровождаться установлением индивидуальных заданий на оказание бюджетных услуг. При этом корректировка сметных ассигнований в зависимости от степени выполнения задания не только не обязательна, но и нежелательна. Вместе с тем выполнение индивидуальных заданий должно быть предметом мониторинга, по итогам которого могут применяться меры поощрения или взыскания.

2.3.3 Договорное финансирование (социальный заказ)

Под договорным финансированием, или социальным заказом, понимается финансирование предоставления бюджетных услуг по договору между субъектом Федерации (муниципалитетом) и поставщиком услуг при наличии свободы сторон заключать соответствующий договор. При этом в договоре социального заказа, в отличие от, например, договора о закупке бюджетным учреждением коммунальных услуг, заказчик и потребитель услуг разделены, т.е. государственный заказчик не является потребителем бюджетных услуг.

Система социального заказа подразумевает следующую модель взаимоотношений между теми, кто предоставляет бюджетные услуги населению (поставщики), и теми, кто их оплачивает (заказчики) и потребляет (потребители):

- Заказчики и поставщики не связаны отношениями административного подчинения и взаимодействуют друг с другом на основе договоров, предметом которых являются структура, объемы и стоимость бюджетных услуг, предоставляемых потребителям.
- Заказчики не несут ответственности за хозяйственную деятельность и финансовое положение поставщиков. Поставщики услуг должны финансировать свои расходы за счет доходов от выполнения заключенных контрактов, они несут финансовую ответственность за результаты своей деятельности.
- Заказчики свободны в выборе поставщиков безотносительно к их организационно-правовой форме и факту наличия субъекта Федерации (муниципального образования) в составе учредителей. Органы государственной власти (местного самоуправления) не обязаны заключать контракты с теми организациями, которые ими учреждены, и могут выбирать в качестве поставщиков негосударственные организации или организации, учрежденные другими уровнями публичной власти, если их услуги дешевле или более качественны.
- Поставщики свободны в выборе заказчиков. Государственные и негосударственные организации имеют равные права в системе договорного финансирования бюджетных услуг.
- Потребители вправе выбирать поставщика из числа лиц, с которыми субъектом Федерации (муниципальным образованием) предварительно заключен договор на оказание бюджетных услуг на бесплатной или частично оплачиваемой для потребителей основе. При этом оказание услуг может сопровождаться заключением договора и непосредственно между поставщиком

и потребителем, однако условия такого договора не должны отклоняться от условий базового договора между заказчиком и поставщиком услуг.

В силу отмеченных особенностей договорного финансирования, оно может применяться преимущественно в тех отраслях, где субъект Федерации (муниципалитет) не связан жесткими обязательствами по предоставлению услуг определенного объема всем желающим на бесплатной основе. Это в целом справедливо применительно к услугам культуры, спорта, услуг социального обслуживания, а также к медицинским и образовательным услугам, предоставляемым сверх соответственно Программ государственных гарантий оказания гражданам бесплатной медицинской помощи и образовательных стандартов.

При наличии бюджетных учреждений, оказывающих определенные бюджетные услуги, переход к их предоставлению на договорной основе следует осуществлять поэтапно и при наличии предпосылок для конкуренции между различными бюджетными учреждениями и(или) организациями частного сектора, оказывающими аналогичные услуги, что должно приводить к минимизации цены закупаемых услуг.

Для этого в процессе бюджетного планирования можно организовывать конкурсы на право заключения договоров на оказание бюджетных услуг между действующими на соответствующей территории бюджетными учреждениями и частными организациями.

В случае если размещение социального заказа на конкурентной основе оказалось невозможным (например, если никто из участников конкурса не предложил приемлемой для бюджета цены, или поставщики, предложившие приемлемую цену, не способны полностью удовлетворить потребности населения в соответствующих услугах), следует использовать нормативно-целевое финансирование.

Поэтапность внедрения договорного финансирования обусловлена также тем, что привлечение частных организаций к предоставлению бюджетных

услуг повышает требования к организации контроля за их объемом и качеством.

2.3.4 Обеспечение права потребителя на выбор поставщика услуг при нормативно-целевом и договорном финансировании

Для создания предпосылок к усилению конкуренции между поставщиками и тем самым повышению качества услуг при нормативно-целевом и договорном финансировании важно обеспечить потребителю право выбора поставщика услуг. Это предполагает отказ от закрепления за поставщиками услуг определенного контингента потребителей (например, проживающих на определенной территории). По общему правилу, задание бюджетному учреждению (автономному учреждению) не может содержать ограничений на максимальное число обслуживаемых потребителей, но может содержать ограничения объема услуг на 1 потребителя. Однако подобное задание может содержать минимальные требования по числу обслуживаемых потребителей и (или) объему оказываемых услуг (минимальные нормативы нагрузки для бюджетных учреждений). Договор (задание) на предоставление бюджетных услуг должен определять соответственно цену или норматив финансирования на единицу услуг и ограничения объема услуг на 1 потребителя.

При этом во избежание неконтролируемого роста расходов бюджета следует установить, что субъект Федерации (муниципалитет) гарантирует потребителю полностью бесплатное предоставление услуг или предоставление услуг с фиксированной доплатой лишь в случае, если их поставщиком является соответственно региональное (муниципальное) бюджетное учреждение или организация, с которой у субъекта Федерации (муниципалитета) имеется договор на оказание соответствующих услуг. В случае выбора потребителем иного поставщика услуг обязательство субъекта Федерации (муниципалитета) ограничивается выплатой гражданину субсидии на приобретение соответствующих услуг, исходя из установленных цен и предельных объемов их предоставления.

Планирование бюджетных расходов на оказание услуг при этом должно осуществляться исходя из общего объема услуг данного вида в расчете на весь контингент их потребителей по данному субъекту Федерации (муниципалитету) и (или) нормативов финансовых затрат (цены) единицы услуг.

Распределение бюджетных расходов на оказание услуг между конкретными их поставщиками при договорном способе финансирования должно осуществляться исходя из установленной договором цены услуг и фактического их объема (с возможным авансированием в размере не свыше половины стоимости фактически оказанных услуг по данным прошлого отчетного периода).

При нормативно-целевом финансировании конкуренцию между поставщиками услуг может обеспечить наличие механизма корректировки объемов бюджетных ассигнований в зависимости от отклонения плановых объемов предоставления услуг от фактических (подробнее об этом см. раздел 1.3.3).

2.3.5 Субсидирование потребителя

Субсидирование потребителя заключается в предоставлении гражданам бюджетных средств для частичной компенсации их расходов на приобретение определенных услуг. Целевое использование бюджетных средств при этом обеспечивается путем их перечисления выбранному потребителем поставщику услуг.

Субъект Российской Федерации (муниципалитет) не определяет условий договора на оказание услуг и не принимает на себя никаких обязательств по этому договору. Обязательство субъекта Российской Федерации (муниципалитета) ограничивается уплатой гражданину фиксированной суммы в случае, если цели заключенного им с поставщиком услуг договора соответствуют целям предоставления субсидии.

Этот способ финансирования допустимо применять в двух случаях:

- применительно к услугам, которые субъект Российской Федерации (муниципалитет) в принципе считает возможным предоставлять на условиях соплатежей граждан и при отсутствии возможностей контроля за качеством услуг;
- применительно к услугам, которые субъект Российской Федерации (муниципалитет) считает возможным предоставлять на условиях соплатежей граждан и при отсутствии возможностей контроля за качеством услуг только в случаях, когда гражданин избирает в качестве поставщика организацию, не являющуюся региональным (муниципальным) бюджетным учреждением или организацией, с которой у субъекта Федерации (муниципалитета) заключен договор на предоставление соответствующих услуг.

2.4 Реструктуризация бюджетных учреждений с внедрением новых организационно-правовых форм

Использование ориентированных на результат форм финансирования предоставления бюджетных услуг возможно и в рамках существующего набора организационно-правовых форм.

Вместе с тем возможности выбора оптимальных моделей предоставления бюджетных услуг при существующей структуре бюджетной сети ограничены. Статус бюджетного учреждения не вполне соответствует принципам нормативно-целевого финансирования, так как предполагает ограничения хозяйственной самостоятельности (регламентацию направлений расходов) и отсутствие полной ответственности учреждения по своим обязательствам. Поэтому широкое внедрение новых форм финансирования бюджетных услуг предполагает реструктуризацию бюджетной сети и диверсификацию организационно-правовых форм, в которых могут существовать организации, оказывающие бюджетные услуги.

С 2004 г. в правительстве РФ ведется работа над пакетом законопроектов о внедрении новых организационно-правовых форм в бюджетном секторе. 11 октября 2006 года Государственная Дума РФ приняла в третьем чтении Закон

«Об автономных учреждениях», который значительно упрощает внедрение новых форм финансирования бюджетных услуг, предполагая возможность преобразования бюджетных учреждений в автономные учреждения.

Согласно закону, автономные учреждения создаются «в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации функций государства (муниципальных образований) в области науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта».

Они могут быть созданы путем учреждения или преобразования бюджетного учреждения при условии, что такое преобразование не повлечет за собой нарушения прав граждан в социально-культурной сфере, в том числе права на получение бесплатной медицинской помощи и бесплатного образования, права на участие в культурной жизни. Учредителями автономных учреждений могут быть только органы исполнительной власти Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или органы местного самоуправления. Совместное учредительство автономных учреждений (в том числе различными органами власти или местного самоуправления) не допускается.

Основными особенностями организационно-правовой формы автономных учреждений, отличающими их от бюджетных учреждений, являются следующие:

- финансирование их деятельности из бюджета, внебюджетных фондов не по смете, а в форме субвенций и субсидий;
- самостоятельное распоряжение любым имуществом (в том числе полученными из бюджета денежными средствами) за исключением недвижимого и особо ценного движимого имущества, закрепленного за ними собственником на праве оперативного управления или приобретенного автономными учреждениями за счет целевых средств, выделенных им собственником. Этими последними видами имущества автономные учреждения не вправе распоряжаться без согласия собственника;

- расширенная по сравнению с бюджетным учреждением ответственность по обязательствам. Учредитель и автономное учреждение не несут ответственности по обязательствам друг друга. Автономное учреждение отвечает по своим обязательствам всем своим имуществом за исключением недвижимого и особо ценного движимого, закрепленного за ним собственником или приобретенного за счет целевых средств, выделенных собственником.

Последнее в случае ликвидации автономного учреждения возвращается собственнику.

Отличием автономных учреждений от бюджетных является также наличие в структуре органов управления Наблюдательного совета, формируемого учредителем. В состав Наблюдательного совета, помимо представителей соответствующего отраслевого органа управления и органа управления государственным или муниципальным имуществом, входят представители общественности. Кроме того, в Наблюдательный совет могут входить представители трудового коллектива автономного учреждения, число которых, однако, не должно превышать трети от общего числа членов совета. Это обеспечивает автономному учреждению относительно большую (по сравнению с бюджетным учреждением) автономию по отношению к учредителю и сближает его с общественно контролируемыми (публичными) некоммерческими организациями.

Вместе с тем, мнение Наблюдательного совета по большинству рассматриваемых им вопросов носит лишь рекомендательный характер.

В соответствии с пунктом 2 статьи 4 Закона «автономное учреждение осуществляет в соответствии с заданиями учредителя и обязательствами перед страховщиком по обязательному социальному страхованию деятельность по бесплатному или частично платному для потребителя оказанию услуг». Таким образом, законопроект предусматривает возможность одностороннего установления учредителем обязательных для автономного учреждения заданий по оказанию бюджетных услуг. При этом условия и порядок формирования

задания для автономных учреждений, созданных Федерацией, субъектом Федерации или муниципальным образованием, должны определяться соответственно Правительством Российской Федерации, уполномоченным на то органом государственной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления.

Описанные особенности правового статуса автономного учреждения делают его оптимальной формой организации предоставления бюджетных услуг на основе нормативно-целевого финансирования, т.к. расширение хозяйственной самостоятельности (в первую очередь – отмена необходимости утверждать смету) сопровождается снятием с государства ответственности по обязательствам автономного учреждения. Кроме того, право учредителя дифференцировать условия и порядок формирования задания для автономных учреждений допускает возможность построения отношений с ними на договорных началах. В частности, при наличии альтернативных частных поставщиков на рынке определенных услуг учредитель может минимизировать объем обязательных заданий, размещая заказ на поставку соответствующих услуг на конкурсной основе. Со своей стороны, автономные учреждения могут участвовать в таких конкурсах на равных с другими поставщиками.

Закон «Об автономных учреждениях» даст импульс к реорганизации бюджетной сети на всех уровнях бюджетной системы. В то же время, в самом Законе заложены определенные ограничения, которые следует учитывать субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям:

- Согласно ст.21 Закона в течение двух лет со дня его вступления в силу решение об изменении типа государственного (муниципального) учреждения принимается с согласия этого учреждения;
- Согласно той же 21 статье изменение типа существующих государственных и муниципальных учреждений здравоохранения не допускается;
- Условием действия ряда норм Закона является принятие нормативных актов Правительства РФ. В частности, Правительством должны определяться виды особо ценного движимого имущества, без которого осуществление уставной

деятельности автономного учреждения будет существенно затруднено (п.2 ст.3) Учитывая, что решение о создании автономного учреждения должно содержать в том числе перечень закрепляемого за ним особо ценного имущества, до принятия Правительством такого нормативного акта реорганизация невозможна. Правительством РФ должна утверждаться и форма предложения о создании автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного (муниципального) учреждения.

- Согласно п.3 ст.5 Закона Правительством РФ «могут быть установлены дополнительные условия для принятия решения о создании автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного (муниципального) учреждения. Правительством Российской Федерации либо уполномоченным на то органом государственной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления могут определяться перечни государственных (муниципальных) учреждений, тип которых не подлежит изменению». Эта норма создает дополнительные риски при проведении реорганизации на региональном и местном уровне, т.к. срок реализации Правительством соответствующих полномочий Законом не установлен.

Кроме того, реорганизация неизбежно сопряжена с определенными политическими рисками, к числу которых можно, в частности, отнести: снижение доступности бюджетных услуг, в том числе вследствие повышения их стоимости, сокращение штатов бывших бюджетных учреждений, угрозу банкротства автономных учреждений.

Для минимизации перечисленных рисков при проведении реорганизации субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям необходимо соблюдать следующие условия:

- Определить круг бюджетных учреждений, которые не подлежат реорганизации.

Учреждение необходимо сохранить в существующей форме, если оно является монополистом на локальном рынке, а соответствующие услуги населению должны предоставляться независимо от затрат. Это условие налицо в первую

очередь применительно к учреждениям общего, начального и среднего профессионального образования и здравоохранения в тех случаях, когда они являются монополистами.

- Отказаться от реорганизации в тех отраслях, где финансирование по результирующим показателям не применяется. Устранение контроля за процессом расходования бюджетных средств (которое происходит при преобразовании государственного или муниципального учреждения в автономное) возможно лишь при условии его замены контролем за достижением заданного результата (которое возможно только при нормативно-целевом или договорном финансировании).
- Отбирать подлежащие реорганизации учреждения преимущественно из числа тех, которые имеют высокий удельный вес внебюджетных доходов, что, как правило, свидетельствует о достаточно высокой степени готовности учреждения к функционированию в конкурентных условиях, в первую очередь – о наличии платежеспособного спроса на его услуги со стороны населения.

3 РЕЗЕРВЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ В РАМКАХ СУЩЕСТВУЮЩЕЙ МОДЕЛИ ОРГАНИЗАЦИИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНЫХ УСЛУГ

Предлагаемые в данном разделе меры не являются альтернативой реформ, направленных на внедрение бюджетирования по результатам и новых организационно-правовых форм бюджетных организаций. В то же время очевидно, что наиболее радикальные преобразования в данной сфере вряд ли будут охватывать подавляющую часть бюджетных учреждений в среднесрочной перспективе, тем самым для значительной части бюджетных учреждений предлагаемые меры будут сохранять свою значимость на период реализации Концепции.

3.1 Оптимизация бюджетной сети

3.1.1 Оптимизация сети главных распорядителей бюджетных средств

Следует исключить существование главных распорядителей, не являющихся органами государственной власти субъекта Федерации либо органами местного самоуправления. Также следует по возможности исключить финансирование за счет средств регионального бюджета деятельности получателей бюджетных средств, подведомственных главным распорядителям средств федерального бюджета (например, финансирование детских дошкольных учреждений регионального Управления внутренних дел). В то же время возможны ситуации, когда продолжение финансирования ГРБС, не относящихся к органам власти соответствующего уровня, является целесообразным, поскольку некоторые полномочия невозможно однозначно разделить между различными уровнями власти (например, правоохранительная деятельность). Если приоритетом региональных органов власти является обеспечение безопасности населения, то наряду с комплексом других мероприятий одним из направлений финансирования может быть поддержка деятельности Управления внутренних

дел области. Подобное финансирование должно выделяться только в рамках целевых программ.

Необходимо прекратить практику распоряжения средствами бюджета одного уровня бюджетной системы органами власти другого уровня. Во избежание такого положения следует либо передать федеральные учреждения, расположенные на территориях, где нет представительств федеральных органов власти, в ведение региональных и местных властей, либо сохранить такие учреждения в федеральном подчинении с передачей средств на их финансирование нижестоящим бюджетам в виде субвенций. Те же рекомендации распространяются и на региональные учреждения, финансируемые подобным образом муниципальными образованиями.

Важным направлением оптимизации является передача бюджетных учреждений, оказывающих однородные услуги, в административное подчинение профильных ГРБС.

В то же время применительно к некоторым бюджетным учреждениям подобная передача в краткосрочной перспективе нецелесообразна. Это касается, например, учреждений профессионального образования для инвалидов, которые на настоящее время относятся к сфере социальной защиты, поскольку в сложившихся условиях передача их в подчинение профильному ГРБС в сфере образования может ухудшить доступность профессионального образования для инвалидов.

3.1.2 Оптимизация сети бюджетных учреждений

3.1.2.1 Оптимизация сети в связи с перераспределением полномочий

В соответствии с законодательством о распределении полномочий бюджетные учреждения должны находиться в ведении того уровня власти, за которым закреплены полномочия по предоставлению соответствующих бюджетных услуг.

Ряд учреждений должен быть передан из собственности субъекта Федерации в собственность муниципальных образований. Это:

- библиотеки, предназначенные для организации библиотечного обслуживания жителей поселений;
- учреждения, предназначенные для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры;
- учреждения, предназначенные для развития на территории поселения массовой физической культуры и спорта;
- учреждения, предназначенные для создания, развития и обеспечения охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории поселения.

В собственность муниципальных районов из собственности субъекта Российской Федерации должны быть переданы:

- учреждения, предназначенные для организации и осуществления экологического контроля объектов производственного и социального назначения на территории муниципального района;
- учреждения, предназначенные для обеспечения общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также предоставления дополнительного образования и организации отдыха детей в каникулярное время;
- учреждения, предназначенные для оказания на территории муниципального района скорой медицинской помощи, первичной медико-санитарной помощи, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов;
- архивные фонды муниципальных районов, в том числе кадастр землеустроительной и градостроительной документации;
- межпоселенческие библиотеки и библиотечные коллекторы;
- учреждения, предназначенные для создания, развития и обеспечения охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории муниципального района.

В собственность городских округов из собственности субъекта Российской Федерации должны быть переданы все вышеперечисленные виды учреждений.

Для решения вопросов передачи объектов собственности рекомендуется сформировать Согласительную комиссию из числа представителей соответствующих отраслевых департаментов органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления, которым планируется передать то или иное имущество. Задачей комиссии является разработка рекомендаций для исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации по определению предназначенного к передаче в муниципальную собственность имущества, бюджетных учреждений и государственных предприятий. Эта же согласительная комиссия может рассматривать вопросы передачи объектов муниципальной собственности региону.

Кроме того, передача имущества, бюджетных учреждений и государственных предприятий в муниципальную собственность может быть связана с передачей государственных полномочий на муниципальный уровень. Передачу учреждений в собственность муниципальных образований в данном контексте целесообразно осуществлять в двух случаях:

- Учреждение являлось муниципальным, но в соответствии с законодательством должно быть передано субъекту Федерации. В данном случае сохранение такого учреждения в муниципальной собственности с наделением муниципалитета соответствующими государственными полномочиями снизит административные и иные издержки, связанные с передачей учреждений.
- Органы власти субъекта Федерации планируют наделить муниципальное образование государственным полномочием на длительный срок и уверены в качественном исполнении этого полномочия.

3.1.2.2 Оптимизация сети с целью повышения эффективности бюджетных расходов

Исходным пунктом для принятия решений по реструктуризации как на региональном, так и на муниципальном уровне должен быть анализ результатов

мониторинга бюджетной сети. Мониторинг осуществляется на уровне главных распорядителей бюджетных средств. По результатам каждого цикла мониторинга на основе показателей эффективности использования бюджетной сети должны выделяться наименее эффективные бюджетные учреждения с разделением на те, неэффективность которых обусловлена объективными факторами (использование дорогого топлива, неблагоприятное местоположение и др.), и те, неэффективность которых определяется недостатками организации их собственной деятельности. По результатам анализа могут быть приняты следующие решения:

- Сохранение бюджетного учреждения, несмотря на его недостаточную эффективность. Такое решение может быть принято в следующих случаях:
- если выявленная на основе формальных критериев недостаточная эффективность (повышенные затраты на одного потребителя услуг, большее количество персонала на одного пользователя, большая площадь помещений и т.п.) на самом деле является характеристикой предоставления услуг более высокого качества;
- если затраты на реструктуризацию бюджетного учреждения резко превышают экономический и социальный эффект, который может быть получен в результате реструктуризации.
- Дополнительные вложения бюджетных средств в бюджетное учреждение в том случае, если его неэффективность обусловлена объективными причинами (например, необходима модернизация системы теплоснабжения).
- Реструктуризация бюджетного учреждения путем его ликвидации либо присоединения к другому бюджетному учреждению, если в результате подобного решения снизятся затраты и/или повысится результативность предоставления общественных услуг. Возможна также централизация некоторых функций, выполняемых бюджетными учреждениями, в частности, бухгалтерского учета (централизованные бухгалтерии).
- Реструктуризация бюджетного учреждения путем его преобразования в другую организационно-правовую форму либо приватизации (если это

допускается законодательством) в том случае, если наличие данного бюджетного учреждения не является жизненно необходимым для предоставления гарантированного уровня общественных услуг.

Результаты анализа и предложения по мерам по повышению эффективности использования бюджетной сети должны включаться в доклады о результатах и основных направлениях деятельности соответствующих ГРБС. Общая программа реструктуризации бюджетной сети (включая меры по ее оптимизации) должна входить составной частью в Сводный доклад о результатах и направлениях деятельности соответствующего субъекта Федерации либо муниципального образования.

3.1.2.3 Взаимодействие региональных и муниципальных органов власти в процессе оптимизации бюджетной сети с целью повышения эффективности бюджетных расходов

На уровне органов власти субъекта Российской Федерации необходимо принять решение о постепенном переходе к новой системе межбюджетных отношений, когда в среднесрочной перспективе муниципальным образованиям, теряющим доходы в результате изменения системы межбюджетных отношений, компенсируется уменьшающаяся доля разницы между объемами финансовой помощи в прежних и в новых условиях. Условием подобной компенсации выступает разработка и принятие на уровне муниципального образования программы повышения эффективности бюджетных расходов, центральным элементом которой должны быть меры по реструктуризации, в том числе оптимизации, бюджетной сети. Сроки программы должны совпадать со сроками переходного периода к новой системе межбюджетных отношений.

Софинансирование расходов на оптимизацию бюджетной сети муниципальных образований из бюджета субъекта Федерации должно быть предусмотрено в Фонде софинансирования социальных расходов. Кроме того, из Фонда реформирования муниципальных финансов средства должны

выделяться муниципальным бюджетам на конкурсной основе, в зависимости от экономической и социальной эффективности предлагаемых программ.

Дополнительным инструментом содействия муниципальным образованиям в формировании программ реструктуризации могла бы явиться организация мониторинга эффективности использования бюджетной сети в разрезе муниципальных образований.

В этом случае объектом мониторинга являются средние показатели эффективности использования бюджетной сети по каждому муниципальному образованию в разрезе главных распорядителей бюджетных средств. Предоставление данных для осуществления подобного мониторинга также может быть одним из условий выделения средств на частичную компенсацию разницы между объемами финансовой помощи в прежних и новых условиях. Результаты мониторинга должны быть открыты и доступны для всех муниципальных образований.

3.2 Мониторинг бюджетной сети

3.2.1 Мониторинг как средство контроля за реструктуризацией бюджетной сети (упрощенный мониторинг)

Механизм мониторинга реструктуризации бюджетной сети базируется на подходах, предусмотренных Порядком проведения мониторинга бюджетного сектора, утвержденным Приказом Министерства финансов РФ от 19 декабря 2003 г. № 399

Мониторинг осуществляется на уровне как каждого из главных распорядителей бюджетных средств, так и органа исполнительной власти, ответственного за управление финансами.

Мониторинг динамики бюджетной сети предусматривает сбор и анализ информации по следующим показателям:

1. количество получателей бюджетных средств (ПБС) – всего;
2. количество ПБС – бюджетных учреждений;
3. количество ПБС – государственных (муниципальных) предприятий;

4. количество ПБС других организационно-правовых форм;
5. количество ПБС, не подведомственных данному ГРБС;
6. количество ПБС, непрофильных для данного ГРБС;
7. количество ПБС с численностью занятых менее 10 человек;
8. количество ПБС с долей внебюджетных доходов более 50%.

На основе данной группы показателей необходимо составить две формы мониторинга – «Характеристика ПБС в разрезе организационно-правовых форм» (показатели 1–4) и «Характеристика ПБС – потенциальных кандидатов на реструктуризацию» (показатели 1, 5–8).

Мониторинг механизмов реструктуризации бюджетной сети предусматривает сбор и анализ информации по следующим показателям:

- количество ПБС – всего;
- количество ПБС, ликвидированных в отчетном периоде;
- количество ПБС, преобразованных в новые организационно-правовые формы в отчетном периоде;
- количество ПБС, приватизированных в отчетном периоде;
- количество ПБС, подвергшихся реорганизации (присоединение, разделение и т.п.) в отчетном периоде;
- количество ПБС, переподчиненных данному ГРБС в отчетном периоде.

На основе данной группы показателей следует подготовить форму мониторинга «Характеристика хода реструктуризации бюджетной сети в отчетном периоде». Отдельной формой должна предоставляться информация о динамике занятых в бюджетном секторе.

Орган исполнительной власти, ответственный за управление финансами субъекта Федерации либо муниципального образования, несет ответственность за обобщение информации, полученной в результате мониторинга как в целом по бюджетному сектору, так и в разрезе отдельных ГРБС. На уровне органа, ответственного за управление финансами, осуществляется также мониторинг динамики ГРБС по следующим показателям:

- общее количество ГРБС;
- количество ГРБС, не являющихся органами региональной (местной) власти (в том числе бюджетных учреждений, органов власти другого уровня и т.п.);
- количество ГРБС, которым подотчетны менее 5 ПБС.

Обобщение рассмотренных выше показателей позволит осуществлять контроль за ходом реструктуризации, выявлять главных распорядителей и получателей бюджетных средств – наиболее вероятных кандидатов на реструктуризацию, отслеживать соотношение различных механизмов реструктуризации, по-разному влияющих на повышение эффективности бюджетных расходов.

3.2.2 Мониторинг как информационная база для принятия решений о реструктуризации (углубленный мониторинг)

В рамках данного механизма мониторинга эффективность бюджетной сети может быть оценена на основе следующих групп показателей:

1. натуральные показатели использования бюджетной сети (количество детей на 100 мест в детских садах, количество учеников на 1 учителя, загруженность койки в стационаре и т.п.);
2. бюджетные расходы на 1 пользователя бюджетных услуг либо на 1 бюджетную услугу (на 1 ученика, на 1 посещение музея и т.п.)
3. площадь помещений, приходящаяся на 1 пользователя бюджетных услуг;
4. данные об использовании основных фондов в бюджетной и внебюджетной деятельности
5. доля внебюджетных доходов (без доходов от аренды);
6. доля внебюджетных доходов от аренды.

Мониторинг необходимо осуществлять главными распорядителями бюджетных средств в разрезе бюджетных учреждений. Анализ результатов мониторинга производится как в целом, так и по отдельным группам бюджетных учреждений, в том числе:

- бюджетных учреждений, расположенных в различных типах населенных пунктов (городских поселениях, крупных сельских поселениях, мелких сельских поселениях);
- бюджетных учреждений, для отопления которых используются существенно различающиеся по стоимости виды топлива.

По результатам анализа в соответствии с процедурами, рассмотренными в разделе «Оптимизация бюджетной сети», необходимо сформировать программу реструктуризации бюджетной сети в разрезе ГРБС, которую следует представить в представительный орган власти вместе с отчетом об исполнении бюджета и проектом бюджета на следующий год.

ГРБС также осуществляет обобщение результатов мониторинга бюджетных учреждений, определяя:

- средние по ГРБС натуральные показатели эффективности использования бюджетной сети;
- доля (%) бюджетных учреждений с лучшими, средними и худшими показателями эффективности;
- средние бюджетные расходы на 1 пользователя услугами либо на 1 бюджетную услугу;
- доля (%) бюджетных учреждений с высокими, средними и низкими расходами;
- средняя площадь помещений на 1 пользователя услугами;
- доля (%) бюджетных учреждений с площадью выше средней, на уровне средней и ниже средней;
- средний уровень внебюджетных доходов (без аренды);
- доля (%) бюджетных учреждений с уровнем доходов от внебюджетной деятельности (без аренды) менее 25%, 25–50%, 50–75%, более 75%;
- средний уровень доходов от аренды;
- доля (%) бюджетных учреждений с уровнем доходов от аренды менее 10%, 10–20%, 20–30%, 30–40%, более 40%.

- число ПБС, которые используют основные фонды, приобретенные за счет сметного финансирования, в предпринимательской и иной приносящей доход деятельности более чем 30 % от общего времени использования
- число ПБС, которые используют основные фонды, приобретенные за счет различных источников финансирования, в предпринимательской и иной приносящей доход деятельности более чем 30 % от общего времени использования

Соответствующие данные следует использовать для организации на уровне субъектов Федерации мониторинга эффективности использования бюджетной сети в разрезе муниципальных образований в том случае, если это предусмотрено соглашением между субъектом Федерации и муниципальным образованием.

3.2.3 Организация мониторинга бюджетной сети

Мониторинг бюджетной сети должен осуществляться в соответствии с нормативным актом, принятым органом исполнительной власти субъекта Федерации либо муниципального образования. Приложением к данному нормативному акту должны являться Порядок мониторинга бюджетной сети и Методические рекомендации по организации мониторинга бюджетной сети. Данными документами должны регламентироваться основные информационные потоки в рамках процесса мониторинга, перечень индикаторов мониторинга, сроки предоставления информации, основные направления использования результатов мониторинга при принятии решений по реструктуризации бюджетной сети.

В соответствии с установленными процедурами информация по индикаторам мониторинга должна предоставляться каждым получателем бюджетных средств (ПБС) соответствующему главному распорядителю бюджетных средств. Информация должна включать данные о форме собственности, организационно-правовой форме, численности занятых, доле

доходов от внебюджетной деятельности, организационных изменениях, произошедших с данным ПБС в отчетном периоде.

По тем ПБС, по которым осуществляется более детализированный мониторинг, дополнительно представляются следующие данные:

- число пользователей услугами бюджетного учреждения либо количественные показатели объема предоставленных бюджетных услуг;
- натуральные показатели эффективности деятельности учреждения (в соответствии с перечнем, включенным в Порядок мониторинга бюджетной сети);
- расходы на 1 пользователя услугами бюджетных учреждений / на 1 оказанную бюджетную услугу;
- площадь помещений на 1 пользователя бюджетных услуг (по перечню бюджетных учреждений, предусмотренных Порядком мониторинга бюджетной сети);
- данные об использовании основных фондов в бюджетной и внебюджетной деятельности;
- доля доходов от внебюджетной деятельности (без аренды);
- доля доходов от аренды.

Данная величина времени использования основных фондов в предпринимательской деятельности, при превышении которой должен проводиться дополнительный анализ достаточности основных фондов ПБС для оказания бюджетных услуг, является ориентировочной. Конкретные значения этого показателя должны устанавливать органы власти субъекта РФ.

Кроме того, должна прилагаться информация о типе населенного пункта, в котором расположен ПБС, о виде топлива, которым ПБС отапливается. Предварительная информация за отчетный период должна быть представлена к 1 сентября отчетного года, окончательная информация – к 1 марта года, следующего за отчетным.

На уровне главного распорядителя бюджетных средств осуществляются обобщение и анализ данной информации, на основе которых при упрощенных механизмах мониторинга заполняются следующие формы мониторинга:

- Характеристика ПБС в разрезе организационно-правовых форм.
- Характеристика ПБС – потенциальных кандидатов на реструктуризацию.
- Характеристика хода реструктуризации бюджетной сети в отчетном периоде.
- Динамика занятости в бюджетном секторе.
- Динамика РБС.
- Динамика ГРБС.

При углубленном мониторинге к ним добавляются следующие формы:

- Характеристика сети ПБС по натуральным показателям использования бюджетной сети.
- Характеристика сети ПБС по расходам на одного пользователя услуг (на одну бюджетную услугу)
- Характеристика сети ПБС по размеру площади помещений на одного пользователя услуг.
- Характеристика сети ПБС по уровню доходов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности (без учета доходов от сдачи в аренду помещений) в общих доходах ПБС.
- Характеристика сети ПБС по уровню доходов от сдачи в аренду помещений в общих доходах ПБС.
- Характеристика сети ПБС по использованию основных фондов.

Данные формы должны быть отражены в Порядке мониторинга бюджетной сети и содержать индикаторы, рассмотренные выше в данном разделе.

Информация в данном формате представляется за бюджетный год, предшествующий отчетному (факт), и за отчетный бюджетный год (план и факт). При внедрении механизмов среднесрочного планирования фактические данные могут сопоставляться как с годовым планом, так и с первоначальными проектировками среднесрочного плана. ГРБС должны нести ответственность за полноту и достоверность предоставляемой информации.

Орган исполнительной власти, ответственный за управление финансами, обобщает результаты мониторинга, представленные ГРБС, и готовит их в качестве приложения к отчету об исполнении бюджета, представляемого представительному органу; готовит форму мониторинга, характеризующую динамику ГРБС.

Орган исполнительной власти, ответственный за управление финансами на уровне муниципального образования, также представляет обобщенные результаты мониторинга органу, ответственному за управление финансами субъекта Федерации, в том случае, если это предусмотрено соглашением между субъектом Федерации и муниципальным образованием.

4 РЕФОРМИРОВАНИЕ МОДЕЛИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ УСЛУГ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ И МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ПРЕДПРИЯТИЯМИ

4.1 Реформирование системы государственных и муниципальных унитарных предприятий

Предлагаемая программа мероприятий исходит из того, что, несмотря на недостатки правовой конструкции права хозяйственного ведения, целесообразно сохранение сектора государственных и муниципальных унитарных предприятий на достаточно длительный переходный период, однако в существенно реструктурированном виде. Предлагаемая схема реструктуризации указанного сектора включает два основных направления:

- сокращение числа унитарных предприятий;
- совершенствование управления унитарными предприятиями, остающимися в прежней организационно-правовой форме, и регулирования их деятельности со стороны органов власти.

4.1.1 Количественное сокращение сектора унитарных предприятий

В рамках сектора унитарных предприятий можно предложить следующие подходы к реструктуризации:

- В первоочередном порядке необходимо приступать к сокращению сектора унитарных предприятий за счет предприятий, чей профиль деятельности не соответствует полномочиям соответствующего органа власти.
- Унитарные предприятия, не представляющие отчетность, испытывавшие проблемы с аудиторскими проверками, а также те, чьи руководители не проходили аттестацию, представляют собой вторую по очередности группу предприятий на исключение из сектора унитарных предприятий.
- Предприятиям, регулярно предоставлявшим отчетность, у которых не было проблем с аудиторскими проверками и аттестацией руководителей, необходимо предложить в определенный срок представить для согласования в органы власти программу деятельности предприятия с ясным указанием на то, что в

противном случае предприятие может быть приватизировано или ликвидировано.

- Предприятия, имеющие согласованные с органами власти программы хозяйственной деятельности, при прочих равных условиях не являются потенциальными объектами приватизации, по меньшей мере, в краткосрочной перспективе.

В то же время на некоторых рынках общественных услуг с ограниченной возможностью конкуренции в небольших городах и особенно в сельской местности приватизация муниципальных унитарных предприятий может иметь нежелательные экономические последствия. В населенных пунктах с низким уровнем благоустройства жилищного фонда достаточно остро стоит вопрос сохранения муниципальных бань, наличие которых прямо влияет на поддержание гигиенических норм и санитарно-эпидемиологическую обстановку. Кроме того, к существенному росту монопольных эффектов может привести приватизация местных рынков (мест торговли) в небольших населенных пунктах, в результате чего возможно ухудшение условий снабжения населения и рост цен.

- Критерий регулярности отчислений части прибыли в бюджет не может являться определяющим при принятии решения о приватизации, поскольку унитарные предприятия в основном должны действовать в секторах, где возможности максимизации прибыли ограничены и существует угроза «провалов рынка».

Наряду с эффективностью механизмов управления, при определении судьбы того или иного предприятия должны учитываться и другие факторы, такие как его профиль, характер рынка, на котором действует данное предприятие, специфика его функций и т.п. При этом необходимо разделять предприятия, которые выполняют коммерческие и управленческие функции. В последнем случае создание унитарных предприятий обусловлено не объективной необходимостью соответствующей организационно-правовой формы, а стремлением вывести ряд квалифицированных управленческих работников из-

под ограничений по оплате труда. К подобным предприятиям могут быть отнесены, в частности, структуры, осуществляющие заказ работ и услуг за счет средств соответствующего бюджета, некоторые аналитические подразделения и т.п.

Для подобных предприятий дальнейшая трансформация может предусматривать создание на базе их имущества казенных предприятий на праве оперативного управления или бюджетных учреждений.

Алгоритм организационных действий по реализации подходов к реструктуризации сектора унитарных предприятий должен включать следующие мероприятия:

- создание специальной межведомственной комиссии по проблемам реорганизации унитарных предприятий. В состав данного органа целесообразно

включить заместителя главы администрации субъекта Российской Федерации (муниципального образования); руководителей локальных органов по управлению имуществом; финансовых органов; представителей главных распорядителей бюджетных средств в тех отраслях (сферах управления), где функционирует значительное количество унитарных предприятий или они занимают весомую долю на рынках соответствующих товаров (услуг, работ); при необходимости – представителей антимонопольных служб, органов социальной защиты и правоохранительных органов;

- требование ко всем унитарным предприятиям представить собственные предложения по реорганизации в соответствующие региональные и муниципальные органы управления;

- предложения с указанием конкретных способов реорганизации, которые должны включать финансово-экономическое обоснование, предложения по форме реорганизации и программу действий при временном сохранении формы унитарного предприятия;

- требования к ГРБС обобщить поступившие от предприятий предложения и представить их в межведомственную комиссию;

- инвентаризация сектора унитарных предприятий на основе поступивших предложений (должны быть предусмотрены санкции в случае непредоставления данных);
- принятие решений комиссии по каждому случаю в соответствии с возможными вариантами трансформации (приватизация, сохранение формы унитарного предприятия, преобразование в акционерное общество, преобразование в бюджетную организацию, укрупнение (слияние), ликвидация и др.);
- подготовка и утверждение сводной Программы реорганизации сектора унитарных предприятий (со списками предприятий и форм реорганизации).

4.1.2 Реорганизация унитарных предприятий: формы, последствия и ограничения

Отказ от использования права хозяйственного ведения (в целом как правовой категории российского законодательного поля), с нашей точки зрения, является концептуально оправданной перспективой. Основными вариантами преобразования унитарных предприятий на праве хозяйственного ведения являются следующие.

1. Создание казенных предприятий (унитарных предприятий на праве оперативного управления). Федеральный закон «О государственных и муниципальных предприятиях» 2002 г. предусматривает возможность создания регионами и муниципалитетами унитарных предприятий на праве оперативного управления, чего не допускал ранее Гражданский кодекс РФ. Достоинством правовой конструкции казенного предприятия является ее наибольшее (среди коммерческих организаций) соответствие интересам государства, поскольку ее рамки не дают возможности распоряжаться без согласия собственника имуществом, готовой продукцией и доходами. Однако при этом казенные предприятия несут все хозяйственные риски, закрепленное за ними на праве оперативного управления имущество де-юре и де-факто вовлечено в гражданский оборот. Относительно массовая трансформация унитарных

предприятий на праве хозяйственного ведения в казенные маловероятна и возможна только после радикального количественного сокращения сектора в целом.

2. Создание бюджетных учреждений. Достоинства и недостатки организационно-правовой формы учреждения, относящегося к некоммерческим организациям, в основном схожи с достоинствами и недостатками казенного предприятия. Важным дополнительным преимуществом учреждения является ограничение его ответственности находящимися в его распоряжении денежными средствами. При их недостаточности или отказе основного должника субсидиарную ответственность несет собственник соответствующего имущества. Как и казенное предприятие, учреждение не может быть признано банкротом.

3. Преобразование в открытое акционерное общество (корпоратизация).

Вопрос о том, насколько более удобным для органов управления на местах является использование норм корпоративного права для управляющего воздействия на то или иное предприятие по сравнению с нормами закона об унитарных предприятиях, является открытым и во многом зависит от местной специфики. При прочих равных условиях, чем крупнее унитарное предприятие, тем более целесообразно его акционирование.

4. Приватизация. Для осуществления приватизации могут использоваться как традиционные, широко известные еще с 90-х гг. методы (аукцион, конкурс), так и новые, включенные только в Закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ для облегчения реализации низколиквидного имущества (продажа имущества путем публичного предложения и без объявления цены). Кроме того, существует инструментарий, среди которого вследствие социальной значимости профиля деятельности унитарных предприятий большое значение приобретает продажа их имущества на конкурсе, т. е. когда покупателю необходимо выполнить определенные условия: сохранение определенного числа рабочих мест,

переподготовка и (или) повышение квалификации работников, ограничение изменения профиля деятельности предприятия или назначения отдельных объектов социально-культурного, коммунально-бытового или транспортного обслуживания населения либо прекращение их использования, проведение реставрационных, ремонтных и иных работ в отношении объектов культурного наследия, объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения.

4.1.3 Совершенствование управления унитарными предприятиями – общие подходы

Данное направление предполагает усиление активности регионов (муниципалитетов) в регулировании деятельности тех унитарных предприятий на праве хозяйственного ведения, которые в обозримом будущем останутся в составе сектора с сохранением прежней организационно-правовой формы. Такая активность должна быть ориентирована на минимизацию рисков, вытекающих из правовой конструкции права хозяйственного ведения, увеличение степени сохранности государственного и муниципального имущества, реализацию прав региона или муниципалитета как его собственников.

Основными направлениями деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в этой области следует считать:

- приведение деятельности унитарных предприятий в соответствие с требованиями, предусмотренными Федеральным законом «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ и принятыми в его исполнение на местах нормативно-правовыми актами;
- эффективное применение правомочий собственника в рамках действующего законодательства: определение объема правоспособности; утверждение показателей экономической эффективности и программ деятельности унитарных предприятий; контроль за их достижением и выполнением, а также использованием имущества; проведение кадровой политики посредством

назначения руководителей на конкурсной основе, решений аттестационных комиссий и расторжения трудовых договоров; пополнение неналоговых доходов бюджетной системы за счет регулярного перечисления унитарными предприятиями установленной доли прибыли от текущей деятельности.

Предлагаемая для реализации этих направлений программа мер включает:

- о доработку примерного устава предприятия;
- о доработку примерного трудового договора с руководителем предприятия (включая изменение системы оплаты его труда);
- о совершенствование системы аттестации руководителей предприятий и их конкурсного назначения;
- о использование программ деятельности предприятий в качестве важного инструмента управления и ряд иных мер.

Основное направление доработки нормативных документов – это внесение в них более жестких (по сравнению с действующими редакциями и используемыми на федеральном уровне) норм по ограничению возможностей руководителей предприятий совершать определенные действия без их предварительного согласования с представителем собственника, расширение системы стимулов для соблюдения директорами заключенных трудовых договоров, включая спектр оснований для их расторжения, последующие санкции и оплату труда.

Наряду с этим необходимо принятие нормативно-правовых актов, которые ввели бы меры персональной ответственности чиновников (с соответствующими санкциями) за разглашение полученной информации, а также в случае принятия ошибочных решений, за которыми наступило ухудшение показателей эффективности предприятия.

4.1.4. Доработка примерного устава унитарного предприятия и трудового договора с его руководителем

Для подготовки обновленного варианта примерного устава унитарного предприятия на уровне регионов-участников и репрезентативных

муниципальных образований можно предложить принять за основу действующий Примерный устав ФГУПа, утвержденный распоряжением Минимущества РФ от 11 декабря 2003 г. № 6945-р, доработав его по следующим основным позициям:

- изменение формулировки, определяющей перечень видов деятельности, осуществляемых предприятием;
- включение ряда статей, непосредственно регулирующих порядок изменения уставного фонда предприятия;
- включение формулировок, прямо указывающих на накладываемые на предприятие ограничения по распоряжению государственным (муниципальным) имуществом, обеспечивающие сохранность этого имущества и защищающие его от нецелевого использования;
- регулирование размера и порядка распоряжения прибылью, полученной предприятием;
- регулирование порядка реализации предприятием своих прав;
- расширение обязанностей предприятия;
- регулирование создания филиалов и открытия представительств.

Для принятия обновленного варианта примерного трудового договора с руководителем унитарного предприятия на уровне регионов-участников и репрезентативных муниципальных образований можно предложить принять за основу действующий Примерный трудовой договор с руководителем ФГУПа, утвержденный распоряжением Минимущества РФ от 11 декабря 2003 г. № 6946-р, доработав его по следующим направлениям:

- расширение перечня обязанностей руководителя предприятия;
- изменение системы оплаты труда руководителей предприятий в направлении увеличения доли разного рода вознаграждений (бонусов), величина которых должна зависеть от результатов деятельности руководителя;
- расширение перечня оснований, по которым трудовой договор с руководителем может быть расторгнут по инициативе собственника.

4.1.5 Проведение аттестаций руководителей унитарных предприятий и внедрение конкурсной системы их назначения

Вопросы аттестации регулируются постановлением правительства России от 16 марта 2000 г. № 234 «О порядке заключения контрактов и аттестации руководителей федеральных государственных унитарных предприятий» (в редакции постановлений правительства РФ от 19 июля 2001 г. № 543 и от 4 октября 2002 г. № 738). Это постановление предусматривает введение обязательной аттестации руководителей унитарных предприятий и внедрение конкурсной системы их назначения (приняты специальные положения, регламентирующие эти процедуры).

Для проведения аттестаций и конкурсов на замещение вакантных должностей руководителей унитарных предприятий предусматривается создание межведомственных комиссий, в состав которых будут входить представители соответствующих государственных и муниципальных органов. Предложения по повышению эффективности и оперативности работы органов управления в сфере организации и проведения аттестаций и конкурсов на замещение вакантных должностей руководителей унитарных предприятий могут быть сведены к следующим:

- придание межведомственным комиссиям статуса совещательных органов, при этом решение о соответствии занимаемой должности или о назначении на вакантную должность руководителя унитарного предприятия должно приниматься руководителем регионального (муниципального) органа, курирующего соответствующее предприятие (при условии введения соответствующих мер персональной ответственности за принятое решение), представители же других органов власти¹¹ должны обладать лишь совещательным голосом, как и привлеченные независимые эксперты;
- допущение – в целях повышения оперативности работы межведомственных комиссий – заочного заседания комиссий путем направления в установленные сроки руководителю государственного (муниципального) органа, курирующего

унитарное предприятие, каждым членом комиссии и привлеченным экспертом своего мнения;

- организация проведения аттестаций и конкурсов для обеспечения объективности и независимости их результатов на условиях анонимности, чтобы эксперты, оценивающие результаты тестирования и конкурсных процедур, не знали персоналий аттестуемых или участвующих в конкурсах на замещение вакантных должностей руководителей унитарных предприятий;
- изменение нормативно-правовой базы, регулирующей проблемы аттестации, с тем, чтобы собеседование могло лишь дополнять тесты, но никак не заменять их;
- учет при проведении аттестаций, помимо итогов тестирования, также и результатов деятельности предприятия, возглавляемого аттестуемым руководителем на основе предоставления экспертам и членам аттестационной комиссии для принятия решения других данных (величина и динамика основных показателей деятельности предприятия, реализуемые инвестиционные проекты, кредитная история и т.п.).

4.1.6 Программы деятельности унитарных предприятий как механизма управления ими со стороны региональных (муниципальных) органов власти

Предприятие обязано представлять органу исполнительной власти проект программы своей дальнейшей деятельности, важнейшей частью которой являются прогнозные величины финансового обеспечения развития предприятия по 4 сферам деятельности: снабженческо-сбытовая, производственная, финансово-инвестиционная и социальная. В каждой из этих сфер выделяются 3 направления: развитие (обновление) материально-технической базы, проведение научно-исследовательских работ и информационное обеспечение, повышение квалификации кадров (с соответствующими комментариями и расшифровкой статей) за счет различных источников (чистая прибыль, амортизация, бюджетные средства, займы (кредиты), прочие источники).

Для того чтобы программы деятельности унитарных предприятий стали одним из наиболее действенных механизмов управления этими предприятиями и контроля за деятельностью их руководителей, требуется расширение нормативно-правового регулирования данного инструмента, а также его сопряжение с другими инструментами регулирования. В этой связи необходимо принять следующие меры.

- Целесообразно включить в типовой устав унитарного предприятия и трудовой договор с его руководителем обязанность руководителя унитарного предприятия разрабатывать, утверждать в органе государственного

В отдельных случаях к участию в работе межведомственных комиссий могут привлекаться представители налоговых служб и правоохранительных органов.

(муниципального) управления программу деятельности предприятия и строго руководствоваться ею в своей деятельности.

- Программа деятельности предприятия должна включать как краткосрочный (годовой), так и долгосрочный стратегический план развития предприятия.

- Невыполнение руководителем предприятия краткосрочного (годового) плана деятельности предприятия должно быть основанием, по которому руководитель может быть привлечен к дисциплинарной ответственности или даже уволен в бесспорном порядке.

- Целесообразно разработать и утвердить на уровне субъекта Российской Федерации (муниципального образования) типовую методику разработки и контроля выполнения программ деятельности унитарных предприятий, предполагающую возможность оценки деятельности по количественно измеримым параметрам.

- Результаты выполнения краткосрочного (годового) и долгосрочного стратегического плана развития предприятия должны быть одними из основных критериев выплаты дополнительного вознаграждения руководителю предприятия.

- Следует пересмотреть подход к системе оплаты труда руководителей унитарных предприятий. Предлагаемые меры включают изменение системы

оплаты труда руководителей в сторону увеличения доли разного рода вознаграждений (бонусов). Величина этих бонусов должна зависеть от результатов деятельности руководителя (не только от чистой прибыли) и быть напрямую связана с системой дисциплинарных взысканий.

4.2 Привлечение частного сектора к предоставлению общественных услуг

4.2.1 Основные формы привлечения частного сектора к предоставлению общественных услуг

Привлечение частного сектора к предоставлению общественных услуг может происходить на основе:

- приватизации государственных и муниципальных предприятий;
- ликвидации государственных и муниципальных предприятий с созданием на их базе частных структур, которым в той или иной форме обеспечивается доступ к имуществу ликвидированного предприятия;
- открытия рынка для частных предприятий «со стороны», привлечения их к предоставлению общественных услуг на конкурсной либо иной основе.

Приватизация государственных и муниципальных предприятий осуществляется на основе механизмов, предусмотренных Законом № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества». Ликвидация государственных и муниципальных предприятий обычно сопровождается выводом в государственную/муниципальную казну имущества ликвидированных предприятий, которое в дальнейшем передается частному предприятию либо частным предприятиям, созданным на базе ликвидированного, в аренду или на основе выкупа в рассрочку.

Открытие рынка для исходно частных предприятий осуществляется путем перехода от административного раздела рынка между поставщиками услуг к закупкам данных услуг на конкурсной основе либо к нерегулируемому доступу поставщиков услуг на данный рынок на основе прямых договоров с потребителями.

4.2.2 Основные типы рынков общественных услуг

С точки зрения перспектив и механизмов привлечения частного сектора выделяются два типа рынков:

- потенциально конкурентные рынки, на которых борьба многих производителей продукции (поставщиков услуг) за долю рынка способна привести к повышению эффективности и качества, степени удовлетворенности потребителей;
- естественно-монопольные рынки, где наличие нескольких производителей продукции (поставщиков услуг) является экономически неоправданным.

Конкурентные (потенциально конкурентные) рынки также могут быть двух типов:

- потенциально конкурентные рынки с низкими «барьерами входа»¹²;
- потенциально конкурентные рынки с высокими «барьерами входа»;

Для определения того, к какому типу относится тот или иной рынок, важно учитывать два фактора: характер предоставляемой услуги и объем рынка, на котором эта услуга предоставляется. С точки зрения характера предоставляемой услуги рынки общественных услуг можно классифицировать следующим образом:

- к конкурентным рынкам с низкими «барьерами входа» относятся рынки управления и обслуживания жилищного фонда и объектов социальной сферы; вывоза мусора; автомобильных перевозок общественным транспортом; ремонта и строительства социального жилья, объектов инженерной инфраструктуры и социальной сферы; благоустройства и озеленения территорий и ряд других;
- к конкурентным рынкам с высокими «барьерами входа» относятся в первую очередь рынок услуг по содержанию дорожной сети, а также рынок услуг электрического городского транспорта (трамвайные и троллейбусные перевозки), рынки ряда лекарственных средств;
- к естественно-монопольным относятся в основном рынки ряда коммунальных услуг, в том числе содержание кладбищ, водоснабжение, водоотведение, утилизация бытовых отходов и транспортировка, а в ряде случаев и генерация тепла.

С точки зрения объема рынка, на котором предоставляется услуга, существенную роль играют различия между двумя группами рынков общественных услуг.

С одной стороны, это рынки в границах субъекта Российской Федерации, а также рынки крупных и средних городов, где масштаб предоставляемых услуг, как правило, является достаточно большим для того, чтобы привлечь частных подрядчиков.

В то же время крупные и средние города обычно характеризуются достаточно

Под «барьерами входа на рынок» в соответствии с общеупотребительным использованием данного термина, подразумеваются препятствия, осложняющие вхождение потенциальных производителей на рынок. Подобные препятствия могут носить как объективный, так и субъективный характер. К объективным «барьерам входа» относятся, например, необходимость использования дорогостоящего высокоспециализированного оборудования либо осуществления других крупных вложений для проникновения на рынок; наличие особых требований к производству, транспортировке либо хранению продукции; существование дополнительных рисков при реализации контрактов и т.п. Субъективные «барьеры входа» носят преимущественно административный характер и формируются решениями органов власти и управления либо наличием неформальных механизмов, вызывающих высокие административные издержки проникновения на рынок.

диверсифицированной экономикой, что позволяет рассчитывать на наличие потенциальных подрядчиков, способных участвовать в оказании тех или иных услуг.

При прочих равных условиях возможности бюджета, а также доходы населения в этом случае способны обеспечить заинтересованность частных подрядчиков в работе на данных рынках.

С другой стороны, это рынки общественных услуг в малых городах, а также в сельской местности. Здесь ситуация в большинстве случаев прямо

противоположна: масштаб предоставления общественных услуг весьма ограничен, возможности бюджета и доходы населения не достаточны для того, чтобы обеспечить заинтересованность частных подрядчиков в предоставлении многих видов общественных услуг. Экономика малодиверсифицирована, и на рынках далеко не всегда имеются частные хозяйствующие субъекты, способные обеспечить предоставление общественных услуг.

С точки зрения тактики проведения преобразований важное значение имеет существующая структура рынка той или иной общественной услуги:

- рынки, полностью монополизированные государственными и муниципальными предприятиями;
- рынки, где государственные и муниципальные предприятия занимают доминирующее положение, а услуги частного сектора носят дополняющий характер, и конкуренция ограничивается сектором рынка, занимаемым частными фирмами;
- рынки, где государственные/муниципальные и частные предприятия конкурируют между собой.

4.2.3 Привлечение частного сектора на потенциально конкурентные рынки с низкими «барьерами входа»

В рамках данных рынков не существует никаких объективных оснований для сохранения государственных либо муниципальных предприятий, а также для ограничения конкуренции. Применительно к ним можно рекомендовать следующую систему мер по активизации привлечения частного сектора.

Организационное разделение предприятий, относящихся к конкурентным и к естественно-монопольным видам деятельности. В ряде случаев конкурентные и естественно-монопольные виды деятельности оказываются объединенными в рамках одного юридического лица, что автоматически резко ограничивает или вообще предотвращает конкуренцию на потенциально конкурентном рынке. В такой ситуации исходным пунктом преобразований должно быть выделение конкурентных видов деятельности в сферу действия отдельного

хозяйствующего субъекта. В случае если предприятие является государственным либо муниципальным, подобное разделение возможно в рамках административных процедур. В случае если речь идет о частном предприятии, ситуация является несколько более сложной, но ее хотя бы частичное решение (например, обеспечение недискриминационного допуска конкурентов к услугам естественно-монопольного характера) возможно на основе применения процедур, предусмотренных антимонопольным законодательством

Приватизация либо ликвидация государственных и муниципальных предприятий. Имущество данных предприятий может приватизироваться, выкупаться частными предприятиями, созданными на базе бывших государственных

(муниципальных), либо продаваться на свободном рынке. За исключением незначительного количества специфических видов имущества (которые специально рассмотрены в отраслевых разделах Концепции), нет оснований для сохранения имущества приватизируемых и ликвидируемых государственных (муниципальных) предприятий в государственной (муниципальной) казне. Не существует и объективных факторов, обуславливающих долговременное сохранение участия субъекта Федерации (муниципалитета) в капитале частных предприятий, созданных на базе государственных (муниципальных). Однако в ситуации высокой социальной значимости данных предприятий, а также исходно высокой степени монополизации рынка предоставления соответствующих услуг сохранение некоторой части наиболее дорогостоящего имущества в государственной (муниципальной) казне, а также определенного (между 25 и 50%) участия в капитале возможно в качестве временной меры, на 2–3-летний период.

Конкурсные процедуры привлечения подрядчиков к выполнению соответствующих работ и оказанию услуг. При этом для обеспечения наиболее привлекательных условий для частных подрядчиков и объективности определения победителей конкурсов необходимо решить следующие задачи:

- обеспечение общедоступности информации о проведении конкурса, его сроках, условиях и процедурах;
- гласность проведения конкурса, привлечение в конкурсную комиссию наряду с представителями исполнительных органов власти представителей законодательной власти, потребителей, общественных объединений и т.п.;
- разработка четких, формализованных и прозрачных критериев выбора победителей; наиболее предпочтительным, при прочих равных условиях, является механизм, предусматривающий первоначальный отбор конкурсантов на основе квалификационных требований и выбор победителя среди тех, кто признан соответствующим по квалификации, по критерию наименьшей цены;
- заключение договоров с поставщиками услуг на среднесрочную перспективу (на основе механизмов перехода к среднесрочному бюджетному планированию) с четко определенной процедурой ежегодной корректировки объема и стоимости работ;
- оценка работы и финансирование подрядчиков на основе результатов их деятельности, смягчение контроля за сметой расходов и используемыми подрядчиком технологиями в тех случаях, когда результаты деятельности наглядны и поддаются измерению, при этом не требуется промежуточный контроль за их достижением (определенной спецификой с этой точки зрения обладают работы с длительным производственным циклом, в частности капитальное строительство, что нашло отражение в соответствующем отраслевом разделе Концепции).

4.2.4 Привлечение частного сектора на потенциально конкурентные рынки с высокими «барьерами входа»

Данные рынки по сути своей являются конкурентными, поэтому для них сохраняет актуальность тот набор мер, который предусмотрен для конкурентных рынков с низкими «барьерами входа». В то же время в данной ситуации перед регионом либо муниципалитетом стоит задача облегчения входа на рынок для новых конкурентов. Так, в случае, если капиталоемкие либо

узкоспециализированные активы, необходимые для оказания услуг на данном рынке, находятся в хозяйственном ведении государственных либо муниципальных предприятий, для активизации конкуренции на рынке их необходимо вывести в государственную/муниципальную казну и сдавать в аренду победителям конкурса на предоставление соответствующего вида услуг. При необходимости сдачи данных активов в долгосрочную аренду права собственности на соответствующее имущество должны быть зарегистрированы.

Такой же порядок целесообразно сохранить и при приватизации государственных либо муниципальных предприятий в данной сфере. Приватизация капиталоемких и узкоспециализированных активов в составе имущества государственного либо муниципального предприятия может значительно ограничить перспективы конкуренции на соответствующем рынке.

Наряду с использованием для предоставления услуги капиталоемких и высокоспециализированных активов, могут существовать и другие факторы, осложняющие вход на рынок потенциальных подрядчиков. Одним из таких факторов являются более высокие по сравнению с обычным уровнем риски подрядчика при исполнении контракта. Это происходит, например, когда при выполнении контракта могут возникнуть нештатные ситуации, предусмотреть которые заранее в контракте невозможно и которые потребуют от подрядчика значительных дополнительных издержек. В этом случае существует набор возможных решений, по-разному распределяющих риски между заказчиком и подрядчиком. Один из вариантов – возложение подобных рисков на подрядчиков в полном объеме, однако он явно не способствует снижению «барьеров входа» на рынок. Другой вариант – допустить формирование у подрядчика определенного резервного фонда, из которого возможно финансирование дополнительных издержек при чрезвычайном графике работы. Однако в сложившейся нормативно-правовой среде реализация данного механизма существенно затруднена. Наиболее предпочтительным вариантом

было бы страхование рисков, связанных с подобными контрактами, однако соответствующая практика не получила в России должного развития.

4.2.5 Привлечение частного сектора на естественно-монопольные рынки

На естественно-монопольных рынках непосредственная конкуренция при предоставлении услуг невозможна. Поэтому здесь используются принципиально другие механизмы привлечения частного сектора, связанные с организацией государственно-частного партнерства. Государственно-частное партнерство формируется в том случае, когда частный оператор осуществляет деятельность на инфраструктурных объектах, принадлежащих региону (муниципалитету). Элементы государственно-частного партнерства были рекомендованы применительно к конкурентным рынкам с высокими «барьерами входа». На естественно-монопольных рынках данный инструмент может использоваться наиболее последовательно.

Формирование государственно-частного партнерства в данной сфере возможно на основе нескольких форм, предусматривающих различное распределение рисков между государственным/муниципальным и частным секторами:

- договор на управление, при котором вознаграждение управляющего не связано со сбором платежей за предоставленные услуги и либо составляет фиксированную величину, либо определяется степенью достижения поставленных в договоре целей и показателей (а на практике обычно включает и ту, и другую составляющую);
- договор аренды, при котором частному оператору передаются как управленческие, так и коммерческие риски, т.е. ответственность за сбор платежей за оказываемые услуги, а иногда и ограниченные (в пределах арендной платы) инвестиционные обязательства;
- договор концессии, включая соглашения, предусматривающие строительство и эксплуатацию инфраструктурных объектов концессионером на период

контракта и передачу их в собственность субъекта Федерации либо муниципального образования после окончания контракта;

- переход объектов в частную собственность, включая схему, предусматривающую строительство и эксплуатацию частной компанией инфраструктурных объектов, которые остаются у нее в собственности.

Для реализации на практике государственно-частного партнерства на региональном либо муниципальном уровне необходимо осуществить следующие шаги.

- Вывести из хозяйственного ведения и передать в казну объекты инженерной инфраструктуры. Это в безусловном порядке относится к объектам водоснабжения и водоотведения, свалкам, тепловым сетям, кладбищам. Что касается теплоисточников, то здесь возможна большая гибкость, вплоть до приватизации данных объектов.

- Осуществить государственную регистрацию объектов инженерной инфраструктуры. Поскольку договоры с операторами в данном секторе носят долгосрочный характер (до 30 лет), государственная регистрация имущества является необходимым условием заключения подобного договора.

- Определиться с формой государственно-частного партнерства и соответственно с формой договора с оператором. Существующая на настоящий момент ограниченная практика функционирования подобного рода партнерств в России демонстрирует, что основные договоры, заключаемые в этой сфере, независимо от их формального статуса, по сути близки к договорам аренды или концессии.

Классический вариант договора на управление нетипичен, что закономерно в условиях достаточно высокого уровня собираемости платежей.

- Привести механизмы тарифного регулирования в соответствие с потребностями устойчивого функционирования государственно-частного партнерства. Для этого механизмы формирования тарифов должны быть прозрачны и предсказуемы. Предпочтение следует отдавать механизмам формирования тарифов, не предусматривающих регулярного жесткого

контроля за сметой затрат оператора (подобные механизмы детально рассмотрены в отраслевой подпрограмме по ЖКХ).

Наиболее предпочтительным вариантом является отбор оператора на конкурсной основе. Однако на настоящий момент условия для этого в основном существуют только в крупных городах. Поэтому на первоначальном этапе возможно формирование компании-оператора на базе ликвидируемого государственного (муниципального) предприятия, с которой заключается договор на бесконкурсной основе. Подобная компания может быть создана как с участием, так и без участия субъекта Федерации (муниципалитета) в капитале.

Предлагаемый подход к преобразованию механизмов управления в инфраструктурных отраслях, основанный на выделении функции управления государственными либо муниципальными объектами инфраструктуры, принципиально отличается от другой возможной модели, предусматривающей приватизацию коммунальных предприятий в целом, включая имущественный комплекс. Последний подход обладает рядом существенных сравнительных недостатков, в частности:

- чрезмерно большие коммерческие риски распространяются на ключевые объекты жизнеобеспечения населения;
- отсутствует такой эффективный инструмент контроля за качеством и эффективностью управления инфраструктурой, как договор;
- не может в полной мере быть использован потенциал конкуренции в сфере управления данными объектами.

4.2.6 Особенности привлечения частного сектора на рынки с ограниченным масштабом предоставления услуг

В результате незначительного объема и территориальной разбросанности рынков общественных услуг в малых городах и сельской местности они гораздо менее привлекательны для частных подрядчиков, чем рынки средних и крупных городов. В связи с этим на подобных рынках снижение роли муниципального сектора целесообразно осуществлять гораздо более

постепенно и осторожно, чем в средних и крупных городах. Особое внимание необходимо обратить на механизмы повышения эффективности управления муниципальными предприятиями, выбор для них адекватной организационно-правовой формы, возможности демополизации и повышения прозрачности их деятельности.

Одной из наиболее острых проблем для предприятий, работающих в секторе общественных услуг на подобных рынках, является невозможность обеспечить достаточную эффективность деятельности за счет экономии на масштабе. В условиях муниципальной реформы эта проблема может еще более обостриться, поскольку ответственность за предоставление коммунальных услуг, где экономия на масштабе в ряде случаев достаточно существенна, передается на уровень поселений. Тем самым в данной сфере особенно актуальны механизмы межмуниципальной кооперации, позволяющие расширять рынок и делающие данные объекты более привлекательными для частного сектора.

4.2.7 Решение проблемы квазибюджетных расходов

В некоторых сферах привлечение частного сектора и активизация конкуренции сдерживаются наличием так называемых квазибюджетных расходов, т.е. по сути своей бюджетных расходов, которые на практике несут государственные и муниципальные предприятия. Такая ситуация характерна для предприятий общественного транспорта, лекарственного обеспечения и т.п. В ряде случаев квазибюджетные расходы несут и частные предприятия, что характерно, например, для сельского хозяйства. Возможно три различных подхода к решению данной проблемы, каждый из которых имеет определенные достоинства и недостатки.

Трансформация квазибюджетных расходов в явные бюджетные расходы. Данный подход обеспечивает наибольшую прозрачность подобных расходов. В то же время его реализация связана с определенными рисками. Рост бюджетных расходов без изменения объема и качества бюджетных услуг в

условиях ограниченности бюджетных средств может негативно сказаться на финансировании других направлений расходов.

Более того, заниженная оценка объема квазибюджетных расходов может привести и к снижению качества услуг. Целесообразно выделить приоритетные сферы, в которых отказ от квазибюджетных расходов производителей является наиболее актуальным. К подобным приоритетам можно отнести ситуации, когда:

- квазибюджетные расходы несут частные производители, что создает их существенную дискриминацию на рынке и приводит к их неконкурентоспособности;
- наличие не финансируемых напрямую квазибюджетных расходов сопровождается финансированием экономических агентов, их осуществляющих, из бюджета;
- рынок частных производителей, предоставляющих общественные услуги, сложился и функционирует достаточно устойчиво, и отказ от услуг государственных и муниципальных предприятий может привести к существенному повышению эффективности предоставления услуг.

Включение квазибюджетных расходов в цены и тарифы. В данном случае возникает угроза снижения доступности услуг. Поэтому этот механизм может использоваться в том случае, если в результате не происходит существенного снижения доступности соответствующих услуг для населения, в первую очередь малообеспеченных и социально уязвимых групп, либо если для этих групп действуют компенсационные механизмы.

Объединение при закупке услуг в рамках единых лотов видов работ и услуг, характеризующихся квазибюджетными расходами, и высокодоходных видов. В данном случае снижается прозрачность расходов, однако удается избежать непосредственного существенного роста объема расходов и значительного снижения доступности услуг для населения.

4.2.8 Последовательность действий по активизации конкуренции и

привлечению частного сектора

Одномоментное проведение чрезмерно большого объема преобразований может привести к потере контроля за их ходом и соответственно к негативному воздействию на обеспечение населения общественными услугами. Нельзя допускать и перенасыщения рынка предложением государственного и муниципального имущества, поскольку это может вызвать существенное падение цен и недополучение доходов соответствующими бюджетами.

При прочих равных условиях на первоначальном этапе необходимо обеспечить те мероприятия по привлечению частного сектора и активизации конкуренции, которые:

- предусмотрены законодательством либо могут быть в полной мере реализованы в рамках существующего законодательства;
- наименее затратны и, напротив, могут принести дополнительные доходы в бюджет;
- связаны с наименьшими рисками в сфере обеспечения населения общественными услугами;
- способны дать наибольший результат с точки зрения повышения качества и эффективности предоставления общественных услуг.

В определенной мере эти требования могут противоречить друг другу, поскольку, например, привлечение частных операторов на управление общественной инфраструктурой в рамках государственно-частного партнерства во многих случаях может дать наибольший эффект, однако связано с существенными расходами и значительными рисками. Тем самым выработка конкретной последовательности и темпа осуществления изложенных выше мер во многом зависит от специфики конкретного региона и муниципального образования и является результатом политического решения. При этом на период одновременного существования на рынке государственных (муниципальных) и частных предприятий принципиально важным является выравнивание условий их деятельности, создание условий для честной конкуренции.

При прочих равных условиях процесс преобразований будет проходить более быстро на региональном уровне, а также в крупных и средних городах, чем в малых городах и сельских муниципальных образованиях.

РАЗДЕЛ 2 ОТРАСЛЕВЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМ

5 НАПРАВЛЕНИЯ РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО СЕКТОРА И ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ В ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОМ ХОЗЯЙСТВЕ

5.1. Общие условия повышения эффективности бюджетных расходов в жилищно-коммунальном хозяйстве

Изменение полномочий субъектов Федерации и органов местного самоуправления в сфере ЖКХ было связано как с законодательством по разграничению полномочий, так и с принятием нового Жилищного кодекса.

Законодательство по разграничению полномочий предусматривает сосредоточение основных полномочий в сфере ЖКХ на уровне муниципальных образований, что является традиционным для России и оправданным с точки зрения общих подходов к разграничению полномочий. В то же время передача подавляющего большинства вопросов местного значения в данном секторе на уровень поселений не столь очевидна. Поселения далеко не всегда обладают необходимым кадровым потенциалом; часто не могут организовать работу в тех масштабах, которые позволяют получать наибольшую экономию (т.н. экономию на масштабе); испытывают трудности при финансировании вложений капитального характера. В первую очередь это касается сектора коммунальных услуг – электро-, тепло-, газо-, водоснабжения и водоотведения. В данной сфере в ряде случаев целесообразно использовать механизм передачи полномочий от поселений районам на договорной основе.

Жилищный кодекс уточнил полномочия муниципальных образований в сфере управления многоквартирными домами, имеющими несколько собственников. Выбор формы управления многоквартирным домом находится в компетенции собственников помещений. Однако если в течение года способ управления многоквартирным домом не был выбран, либо выбранное решение не было реализовано, орган местного самоуправления должен провести открытый конкурс по отбору управляющей организации, и собственники помещений обязаны заключить договор с выбранной организацией. Однако не

более чем на год, после чего орган местного самоуправления должен инициировать собрание собственников помещений для принятия решения о выборе способа управления многоквартирным домом.

Необходимость достаточно радикального перераспределения полномочий в сфере жилищно-коммунального хозяйства накладывается на незавершенность структурных реформ в данном секторе. Основные недостатки сложившейся системы организации и финансирования услуг ЖКХ связаны с:

- неэффективностью бюджетных расходов в сфере ЖКХ, связанной в первую очередь с сохранением прямого дотирования предприятий-производителей жилищно-коммунальных услуг, а также с непрозрачностью расходов в данной сфере (в частности, выделяемых на «подготовку к зиме»);
- неадекватностью механизмов тарифного регулирования, в результате чего тарифы могут быть как существенно занижены, так и завышены, хотя на муниципальном уровне преобладает первая тенденция;
- сохранением преимущественно административных механизмов регулирования рынков услуг ЖКХ, препятствующих развитию конкуренции в этой сфере.

Нестабильность платежей бюджета за услуги ЖКХ как для населения, так и для бюджетных организаций, волонтаристские механизмы установления тарифов, неэффективность деятельности государственных и муниципальных предприятий в данном секторе – все это привело к невозможности во многих случаях осуществлять не только расширенное, но и простое воспроизводство. Естественным следствием подобной ситуации является усиление износа инженерной инфраструктуры, недоремонта жилищного фонда, аварийности и т.п. При этом решение проблемы финансовой стабилизации ситуации в секторе ЖКХ связано не со списанием задолженности (в существующих условиях ее нарастание будет регулярно воспроизводиться), а с углублением процессов реформирования.

5.2 Конкретные механизмы преобразований в жилищно-коммунальном хозяйстве

5.2.1 Преобразование механизмов бюджетного финансирования жилищно-коммунального хозяйства

В секторе услуг, которые, в соответствии с Жилищным кодексом, вообще не должны финансироваться из бюджета, где муниципальное образование выполняет лишь некоторые организационные функции (управление и обслуживание жилищного фонда, коммунальные услуги населению):

- переход от дотирования предприятий ЖКХ к социальной поддержке населения;
- использование при оценке деятельности управляющих компаний, при регулировании тарифов на коммунальные услуги подходов, родственных бюджетированию, ориентированному на результат.

В секторе услуг, полностью финансируемых за счет бюджетных средств (благоустройство и озеленение, содержание мест захоронения, уличное освещение):

- внедрение принципов бюджетирования по результату;
- переход от финансирования конкретных муниципальных предприятий, предоставляющих соответствующие услуги, к размещению муниципального заказа;
- переход от годовых к среднесрочным контрактам с подрядчиками (параллельно с внедрением среднесрочного бюджетного планирования), внедрение механизма ежегодной корректировки договоров в зависимости от изменения финансовых условий;
- переход к оценке деятельности подрядчиков в зависимости от результата, подчиненный характер контроля за сметой расходов.

Целевые программы, направленные на решение отдельных крупных задач в рамках жилищно-коммунального комплекса:

- на муниципальном уровне могут быть направлены на реабилитацию и модернизацию коммунальной инфраструктуры, расширение охвата населения различными видами коммунальных услуг¹³; на поддержку различных объединений собственников жилья в осуществлении капитального ремонта

жилищного фонда, проведении политики ресурсосбережения; на ликвидацию ветхого и аварийного жилищного фонда¹⁴, на развитие отдельных направлений благоустройства и озеленения и т.п.

- на региональном уровне можно рекомендовать концентрацию средств, выделяемых сейчас различными непрозрачными способами на подготовку к зиме, в Фонде муниципального развития и выделение субсидий для долевого финансирования реабилитации и модернизации коммунальной инфраструктуры, причем в первую очередь в малых городах и сельских районах (особое внимание при этом целесообразно уделять системам теплоснабжения в сельской местности).

5.2.2 Демонополизация рынков в ЖКХ, формирование конкурентной среды

Анализ ситуации в сфере ЖКХ позволяет сделать вывод, что приватизация муниципальных предприятий сама по себе еще не решает проблему создания конкурентных рынков услуг ЖКХ. Для усиления эффекта демонополизации приватизация должна быть дополнена рядом организационных предпосылок.

1. В сфере управления жилищным фондом:

- отказ от формы бюджетного учреждения в отношении муниципальных структур, осуществляющих управление жилищным фондом;
- разделение единой муниципальной Службы заказчика, выполняющей функции управления жилищным фондом, на несколько самостоятельных хозяйственных субъектов.

2. В сфере сбора и вывоза мусора и бытовых отходов – организационное разделение предприятий, занимающихся сбором и вывозом мусора, с одной стороны, и утилизацией и переработкой бытовых отходов – с другой стороны.

3. В части конкурсного отбора управляющих компаний:

- обеспечение четких критериев выбора победителя;
- общедоступность информации о проведении конкурса;
- гласность процедуры конкурса.

5.2.3 Приватизация муниципальных предприятий ЖКХ

1. Должны быть приватизированы муниципальные предприятия ЖКХ, деятельность которых, в соответствии с законодательством о местном самоуправлении, не направлена на решение вопросов местного значения. При этом приватизация гостиниц и парикмахерских не вызывает вопросов, а вот приватизация муниципальных бань может создать проблемы для жителей, поскольку значительная часть населения проживает в неблагоустроенном жилье, и данная услуга частично компенсирует

Однако бюджетные средства являются лишь одним из возможных источников финансирования подобных программ, возможно также их осуществление за счет тарифов (включая тарифы на подключение) либо за счет комбинации различных источников.

В крупных и средних городах, где основная часть ветхого и аварийного фонда часто расположена в центре города, к решению данной проблемы целесообразно привлекать частных инвесторов, которые в результате получают возможность нового строительства и реконструкции зданий в престижных центральных районах.

отсутствие горячего водоснабжения, а готовность частного сектора предоставлять соответствующие услуги по доступным ценам неочевидна.

2. Нет существенных ограничений на осуществление полной приватизации либо ликвидации с продажей соответствующих активов частному сектору в среднесрочной перспективе муниципальных предприятий, работающих на рынках управления и обслуживания жилищного фонда, капитального ремонта жилья, вывоза мусора, благоустройства и озеленения территории.

Основные ограничения на приватизацию в данных секторах можно свести к следующим:

- не должны подлежать приватизации нежилые помещения, в которых на настоящий момент размещаются предприятия, осуществляющие управление и обслуживание жилищного фонда;

- при высокой монополизации рынка услуг по управлению жилищным фондом возможно сохранение на среднесрочную перспективу участия муниципалитета в капитале управляющих компаний;
- в случае, если для предоставления услуг необходимо капиталоемкое, высокоспециализированное оборудование, при реорганизации муниципальных предприятий возможны выведение данных активов в муниципальную казну и передача их в аренду победителям конкурса.

3. На естественно-монопольных рынках, к которым относятся рынки услуг по водоснабжению и водоотведению, утилизации бытовых отходов, транспортировке тепла, а в определенных условиях – и по производству тепла, целесообразно использовать механизмы государственно-частного партнерства, которые предполагают сохранение в муниципальной собственности объектов инфраструктуры и привлечение частного оператора для управления ими.

Создание условий для формирования государственно-частного партнерства предполагает:

- выведение из хозяйственного ведения муниципальных коммунальных предприятий и передача в казну объектов инженерной инфраструктуры;
- государственную регистрацию объектов инженерной инфраструктуры;
- приведение механизмов тарифного регулирования в соответствие с потребностями устойчивого функционирования государственно-частного партнерства.

Желательно, хотя и далеко не всегда возможно, выбирать компанию-оператора по конкурсу. В случае отсутствия интересов частных операторов к организации государственно-частного партнерства выведение коммунальной инфраструктуры в казну должно сопровождаться формированием на базе прежнего муниципального предприятия новой компании-оператора в форме муниципального либо частного (что более предпочтительно) предприятия с участием либо без участия муниципалитета. С данным оператором должен быть заключен договор на управление объектами коммунальной

инфраструктуры с четким определением конечных результатов и показателей эффективности деятельности оператора.

5.2.4 Тарифное регулирование и учет потребления товаров и услуг организаций коммунального комплекса

Тарифное регулирование на муниципальном уровне должно строиться в соответствии с Законом № 210-ФЗ от 30.12.2004 «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» и Жилищным кодексом РФ.

При этом в условиях организации государственно-частного партнерства рекомендуется использование метода тарифного регулирования, связанного с индексацией установленных тарифов в случаях объективных изменений условий деятельности организации коммунального комплекса, влияющих на стоимость производимых ею товаров (оказываемых услуг). Подобный механизм, не предусматривает регулярного жесткого контроля за сметой затрат организации коммунального комплекса, полноценный пересмотр тарифов (с анализом сметы) может осуществляться лишь через достаточно продолжительные промежутки времени (например, раз в 5 лет). Формирование производственных и инвестиционных программ организаций коммунального комплекса должно осуществляться на основе механизмов, родственных БОР, т.е. они должны быть направлены на решение конкретных, четко сформулированных и количественно измеримых задач по повышению эффективности деятельности организаций, объема и качества предоставляемых услуг.

Орган тарифного регулирования на местном уровне может формироваться в различных формах:

- на основе соответствующих подразделений исполнительных органов муниципальных образований,
- путем создания специальной межведомственной комиссии;
- на основе делегирования данного полномочия специализированной организации.

Консультант рекомендует вторую из перечисленных моделей. Рекомендуется

также создание единого органа тарифного регулирования на услуги ЖКХ и транспорта и передача данному органу регулирования нормативов потребления коммунальных услуг. При этом стимулирование массового приборного учета потребления коммунальных ресурсов должно сопровождаться переходом к установлению двухставочных тарифов на коммунальные услуги.

На уровне субъекта Федерации рекомендуется:

- делегировать полномочие по регулированию тарифов на теплоснабжение на местный уровень, особенно в крупных и средних городах, в случае, если источники теплоснабжения не являются комбинированными;
- организовать систему мониторинга муниципальных тарифов на услуги организаций коммунального комплекса и обеспечить доступность данной информации для всех заинтересованных сторон. На федеральном уровне рекомендуется принять поправки в законодательные акты, предусматривающие:
- распространить на регулирование тарифов в сферах электро-, тепло- и газоснабжения принципы и механизмы, заложенные в законодательстве о тарифном регулировании организаций коммунального комплекса;
- передать полномочия по регулированию тарифов газораспределительных организаций на уровень субъекта Российской Федерации.

5.3. Особенности преобразований в жилищно-коммунальном хозяйстве в различных типах муниципальных образований

Наиболее быстро предлагаемые преобразования в сфере ЖКХ могут быть осуществлены в крупных и средних городах, более медленные темпы реалистичны в малых городах и сельской местности.

Предлагаются следующие меры, позволяющие повысить эффективность и снизить риски передачи полномочий в сфере ЖКХ на поселенческий уровень:

- деятельность по управлению и обслуживанию многоквартирного жилищного фонда в большинстве случаев целесообразно организовывать на уровне отдельных поселений силами частных предпринимателей и малых

предприятий, выделив данный вид деятельности из состава многоотраслевых жилищно-коммунальных предприятий;

- в сфере управления коммунальной инфраструктурой целесообразно организовывать межмуниципальное сотрудничество, особенно в тех случаях, когда одно подразделение (участок) существовавших ранее коммунальных предприятий обслуживало несколько поселений;
- при организации межмуниципального сотрудничества системы коммунальной инфраструктуры остаются в муниципальной казне поселений. В качестве управляющей организации создается межмуниципальное хозяйственное общество в форме закрытого акционерного общества либо общества с ограниченной ответственностью, с которым заключают договор органы местного самоуправления. Другим возможным вариантом является заключение несколькими поселениями договора с предприятием, находящимся в собственности одного из муниципальных образований.
- нецелесообразно сохранять коммунальные предприятия в форме муниципальных, можно рекомендовать их сначала частичную, а в перспективе – полную приватизацию (при условии сохранения объектов инфраструктуры в муниципальной казне);
- разделение функций по вывозу и утилизации твердых бытовых отходов между различными типами муниципальных образований необходимо использовать для организационного разделения соответствующих предприятий.

6 НАПРАВЛЕНИЯ РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО СЕКТОРА И ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ В ОБРАЗОВАНИИ

6.1. Общие условия повышения эффективности бюджетных расходов на образование

Уточнение круга и распределения полномочий между различными уровнями власти ставит на повестку дня следующие направления преобразований в сфере образования:

- передача субъектам Федерации имущества, необходимого для решения вопросов, подпадающих под их компетенцию, в частности, организацию деятельности государственных учреждений начального и среднего профессионального образования;
- ликвидация учреждений или передача Российской Федерации имущества, обеспечивающего деятельность учреждений образования, которые не должны находиться в ведении субъектов Федерации. Речь идет об учреждениях высшего и послевузовского образования, в частности о муниципальных вузах и вузах, учрежденных субъектами Федерации.

Сосредоточение полномочий по финансированию учебного процесса на региональном уровне создает предпосылки для внедрения нормативного подушевого финансирования в сфере общего, а также начального и среднего профессионального образования (НПО и СПО), что способствует внедрению бюджетирования, ориентированного на результат, а также созданию стимулов для реструктуризации сети образовательных учреждений. В то же время новая система распределения полномочий создает ряд правовых и организационных сложностей, к основным из которых можно отнести следующие.

- Проблема обеспечения общедоступности и бесплатности начального и среднего профессионального образования при передаче соответствующих учреждений в ведение субъектов Федерации (для жителей других регионов).
- Проблема последовательности в разграничении полномочий – противоречивы нормы законодательства в отношении педагогических вузов.

- Проблема эффективной интеграции в сфере образования - затрудняется организация полноценных вертикально интегрированных образовательных комплексов: «учебные заведения СПО – вуз» или «учебные заведения НПО - учебные заведения СПО – вуз - учреждения дополнительного профессионального образования».

К основным недостаткам системы финансирования образования можно отнести:

- сохраняющийся дефицит бюджетного финансирования;
- негибкость, неэффективность принятого сметного порядка бюджетного финансирования бюджетных учреждений;
- неотработанность механизмов отделения бесплатной образовательной услуги от платной;
- отсутствие стимулов для использования прозрачных механизмов привлечения внебюджетных средств.

6.2 Конкретные механизмы преобразований в сфере образования

6.2.1 Совершенствование механизмов бюджетного финансирования в сфере образования

В сфере дошкольного образования необходимо разделить расходы на содержание ребенка и его обучение. Расходы на содержание детей в детских дошкольных учреждениях (ДДУ) должны покрываться полностью родителями. Для малообеспеченных семей эти расходы должны субсидироваться из муниципальных бюджетов. Дополнительные муниципальные финансовые обязательства связаны с выделением предшколы. Оплата дошкольного обучения должна осуществляться за счет средств муниципального бюджета на нормативно-подушевой основе, дифференциация норматива – только для детей со специальными нуждами.

В школьном образовании основная задача - переход на нормативное подушевое финансирование. При этом норматив должен определяться с учетом

дифференцирующих коэффициентов (в частности, на обучение в сельской школе: полнокомплектной и малокомплектной; на тип образовательной программы: начальная, основная, старшая школа; на обучение детей в коррекционных классах и т.п.).

Повышенный тип программ по сравнению с обычной общеобразовательной школой должен реализовываться за счет средств родителей.

В начальном и среднем профессиональном образовании целесообразно учитывать различия в фондоемкости подготовки по разным профессиям и отражать их в подушевых нормативах, но дифференцировать нормативы не по отдельным профессиям, а по группам профессий. На дифференциацию нормативов по группам профессий и специальностей будет накладываться их дифференциация по регионам. Это может затруднить межрегиональную кооперацию при подготовке кадров.

Для дополнительного бюджетного финансирования содержания и платных образовательных услуг для детей из малообеспеченных семей возможно использование следующих схем:

- ваучерная;
- ваучерно-денежная (ваучер + денежная доплата, если стоимость выбранных услуг превышает объем средств, положенных по ваучеру);
- дополнительное нормативно-подушевое финансирование образовательных учреждений в соответствии с количеством детей из малообеспеченных семей.

Внедрению бюджетирования, ориентированного на результат, в сфере образования способствует переход к нормативному подушевому финансированию, а также процесс реструктуризации сельских школ. Исследования в ряде регионов показали, что чем больше школа (по численности учащихся), тем в ней выше средний балл по ЕГЭ, причем качественный сдвиг наступает начиная с определенного количества учащихся (в Самарской области – с 500 человек).

6.2.2 Реструктуризация бюджетной сети образовательных учреждений

6.2.2.1. Оптимизация сети сельских школ

Принятая Концепция реструктуризации сельской школы предусматривает сохранение в селе в обязательном порядке начальной школы, даже если такая школа является малокомплектной или малочисленной. В то же время в случае малочисленности учащихся начальная школа может либо преобразовываться в школу-учительский дом, либо соединяться с детским садом, образуя комплекс «школа-сад», или входить в состав культурно-образовательного центра, включающего также клуб или/и сельскую библиотеку.

Начиная с уровня основной школы, предполагается развитие практики подвоза детей в базовые школы. Маленькие школы необходимо преобразовывать в филиалы крупных (базовых) школ.

Вопрос подвоза детей в школу, которая преобразуется в базовую для некоторой совокупности образовательных учреждений, решается с учетом следующих факторов:

- наличия асфальтированной дороги (в крайнем случае дороги, покрытой гравием),
- наличия базовой школы на расстоянии 5-10 км для основной школы и 15-20 км для старшей школы (время в пути не должно превышать 25-30 мин. для учащихся основной школы и 40-50 мин. для учащихся старшей школы);
- возможности обеспечить безопасность перевозки детей (наличие связи, сопровождающего лица и т.п.).

Расчет эффективности оптимизации школьной сети должен учитывать следующие параметры:

- Расходы на содержание здания ликвидируемой школы;
- Расходы на преобразование начальной школы, если она располагалась в здании ликвидируемой школы (например, возведение пристройки к дому учительницы начальных классов при создании школы-учительского дома);
- Расходы на закупку автобусов;
- Расходы на ремонт дороги;

- Расходы на эксплуатацию автобусов (закупка ГСМ, заработная плата водителей, ремонт автобусов, строительство или аренда гаражей);
- Расходы на сопровождение детей и организацию их безопасности.

К указанным расходам могут добавляться расходы на организацию переезда учителей в другое село, их переподготовку и т.п. Кроме того, преобразование школы в базовую также может потребовать определенных расходов – закупки дополнительного оборудования, возведения пристроек для размещения дополнительных классов.

Существующие границы муниципальных районов не всегда позволяют эффективно решать задачи оптимизации сети сельских школ. В условиях разграничения полномочий решать данную проблему возможно только в рамках механизма межмуниципальной кооперации. Целесообразно оформлять обучение детей из соседнего муниципалитета как социальный заказ этого муниципалитета, и закупать услугу по этому заказу у базовой школы. Межмуниципальное сотрудничество и механизм социального заказа целесообразно использовать и при финансировании детских домов, школ-интернатов (или просто интернатов, где дети будут жить, при этом учиться они могут в одной из школ муниципалитета, где расположен интернат), а

Концепция утверждена постановлением правительства РФ от 17.12.2001 № 871 «О реструктуризации сети общеобразовательных учреждений, расположенных в сельской местности».

также достаточно редких учебных заведений (например, балетных или спортивных школ для детей) когда эти учреждения будут обслуживать несколько муниципалитетов.

В случае, если невозможно обеспечить подвоз детей к более крупной (базовой) школе, для малокомплектной либо малочисленной школы устанавливается государственное задание. Норматив бюджетного финансирования в таком случае может повышаться в среднем в 3-4 раза.

6.2.2.2. Реструктурирование учреждений НПО и СПО в условиях их передачи в собственность субъектов Федерации

Основные подходы к данному процессу:

- ликвидация учреждений НПО;
- слияние и укрупнение учреждений НПО с созданием филиалов и отделений;
- создание ресурсных центров коллективного пользования на базе учреждений НПО;
- интеграция образовательных учреждений НПО и СПО (создание многопрофильных многоуровневых комплексов на базе НПО и СПО).

В ряде субъектов Федерации начинают развиваться механизмы социального партнерства, содействующие реструктуризации профессионального образования и его адаптации к потребностям региональных и местных рынков труда: например муниципальные советы по кадровой политике с участием работодателей, которые оказывают влияние на структуру профессий и специальностей в учреждениях НПО и СПО.

Важнейшими моментами проведения реструктуризации образовательных учреждений системы начального профессионального образования являются выработка критериев необходимости ее осуществления; отбор показателей, которым должны соответствовать образовательные учреждения в том случае, если они претендуют на роль ресурсных центров; оценка последствий ликвидации образовательных учреждений. Для повышения эффективности реструктуризации необходимо осуществлять регулярный мониторинг данного процесса.

6.2.2.3 Преобразование в новые организационно-правовые формы

Постепенно должны преобразовываться в автономные учреждения (АУ):

- дошкольные образовательные учреждения;
- общеобразовательные школы (за исключением ряда категорий сельских школ);
- учреждения начального и среднего профессионального образования;
- учреждения дополнительного (внешкольного) образования.

При преобразовании образовательных учреждений в автономные должно учитываться их положение на рынке образовательных услуг. Темпы преобразований должны зависеть в том числе и от социально-экономического положения региона.

Можно прогнозировать, что в дошкольном и общем образовании интерес образовательных учреждений к преобразованию в новые организационно-правовые формы проявят 10-15% учреждений. В первую очередь целесообразно преобразовывать в АУ те детские сады, школы, учреждения НПО и СПО, которые имеют значительную долю внебюджетных доходов (больше 30%).

6.2.2.4 Привлечение частного сектора к предоставлению образовательных услуг

В настоящее время доля частного сектора в дошкольном и общем образовании – 1%. Основные трудности:

- с получением в аренду помещений – практически исчерпаны освободившиеся здания детских садов, которые в основном сдавались в аренду частникам;
- с финансированием – Законом 131-ФЗ закреплена финансовая дискриминация частных образовательных учреждений, предоставляющих образовательные услуги в соответствии с государственными стандартами, отменено положение о финансировании подобных учреждений из бюджета по нормативу в расчете на 1 воспитанника, обучающегося.

Между тем частный сектор в образовании может решать серьезные социальные задачи, в частности, обеспечивать обучение не совсем здоровых детей в детском коллективе, их нормальную социализацию. Это обеспечивает и более эффективное использование бюджетных ресурсов по сравнению с их использованием в случае перевода указанных детей на домашнее обучение.

Для более активного привлечения частного сектора к предоставлению образовательных услуг было бы целесообразно восстановить статью Закона «Об образовании», предусматривающую нормативно-подушевое бюджетное

финансирование, наряду с государственными и муниципальными, также и частных образовательных учреждений.

7 НАПРАВЛЕНИЯ РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО СЕКТОРА И ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ В ЗДРАВООХРАНЕНИИ

7.1. Общие условия повышения эффективности бюджетных расходов в здравоохранении

Новое законодательство по разграничению полномочий между различными уровнями власти внесло существенные изменения в разделение компетенции в области здравоохранения. Необходимые в связи с этим преобразования:

1. Передача государственных организаций скорой помощи с регионального уровня на местный уровень.
2. Передача муниципальных кожно-венерологических, туберкулезных, наркологических диспансеров в собственность субъектов РФ.
3. Применительно к специализированной медицинской помощи органы государственной власти субъектов РФ могут передавать муниципальным районам и городским округам ряд полномочий по организации оказания данной помощи в амбулаторно-поликлинических и больничных учреждениях, которые при этом остаются в муниципальной собственности.
4. Более четкое определение в региональном законодательстве сфер ответственности муниципальных образований и системы обязательного медицинского страхования (ОМС) в части финансового обеспечения первичной медико-санитарной помощи (ПМСП).
5. Организация и финансовое обеспечение ОМС неработающего населения отнесены к компетенции субъектов РФ, что создает предпосылки для увеличения доли государственных средств, аккумулируемых в системе ОМС.

Недостатки существующей системы финансирования здравоохранения:

- финансовая необеспеченность государственных гарантий медицинской помощи;
- неэффективность бюджетно-страховой модели (доля ОМС остается меньше доли прямых ассигнований из бюджета);

- неэффективность распределения ресурсов между видами медицинской помощи (примерно 60% объема государственного финансирования здравоохранения идет на оплату стационарной помощи);
- непрозрачность процедур закупки лекарственных средств для медицинских учреждений;
- отсутствие у медицинских учреждений стимулов к повышению эффективности (финансирование из бюджета и из системы ОМС производится на основе разных принципов, бюджетные ассигнования не связаны с реальными объемами и качеством оказываемой медицинской помощи; отсутствуют возможности для конкуренции государственных лечебных учреждений с частными, поскольку тарифы медицинских услуг в системе ОМС не покрывают всех затрат; препятствием к росту эффективности выступает существующая организационно-правовая форма учреждения; существующая модель оказания амбулаторно-поликлинической помощи ограничивает роль участкового врача, который не заинтересован в оказании качественной медицинской помощи во время первичного приема населения).

7.2 Конкретные механизмы преобразований в здравоохранении

7.2.1 Разработка системы медико-экономических стандартов

Субъекты РФ, не дожидаясь принятия соответствующего федерального закона, вправе самостоятельно разрабатывать медико-экономические стандарты, служащие для конкретизации объемов помощи, которые должны предоставляться гражданам медицинскими учреждениями, и для расчетов размеров ее оплаты за счет государственных средств.

7.2.2 Реформирование территориальных бюджетно-страховых систем финансирования здравоохранения

Основная часть средств консолидированного бюджета субъекта РФ, предназначенных для финансирования здравоохранения, должна аккумулироваться в территориальном фонде ОМС. Напрямую из бюджета субъекта РФ должны финансироваться высокотехнологичные виды

медицинской помощи; лечение заболеваний, имеющих особую социальную значимость (туберкулез, ВИЧ-СПИД, психические заболевания и пр.); закупка наиболее дорогостоящего медицинского оборудования; содержание инфраструктуры здравоохранения.

Ключевое значение имеет сохранение финансирования ПМСП из системы ОМС.

При этом из местных бюджетов возмещаются коммунальные и капитальные расходы лечебно-профилактических учреждений (ЛПУ), связанные с оказанием ПМСП, а из средств ОМС возмещаются текущие расходы этих ЛПУ без учета коммунальных расходов.

Для финансирования специализированной амбулаторной и стационарной помощи, оказываемой муниципальными ЛПУ, которым эти полномочия делегированы региональным уровнем, предлагается использовать следующую модель: из средств ОМС возмещаются текущие расходы этих ЛПУ, а также коммунальные расходы и износ оборудования на нормативном уровне, определяемом для соответствующих видов услуг; из местных бюджетов финансируются коммунальные расходы и расходы на обновление оборудования в части, превышающей расходы нормативного уровня, а также расходы на дополнительное лекарственное обеспечение граждан.

Для финансирования специализированной амбулаторной и стационарной помощи, оказываемой государственными ЛПУ, находящимися в собственности субъекта РФ, предлагается использовать следующую модель: из средств ОМС возмещаются текущие расходы этих ЛПУ, а также коммунальные расходы и износ оборудования на нормативном уровне; из регионального бюджета финансируются коммунальные расходы и расходы на обновление оборудования в части, превышающей расходы нормативного уровня, а также расходы на дополнительное лекарственное обеспечение граждан.

7.2.3 Новые методы финансирования бюджетных учреждений в здравоохранении

Содержанием реформы бюджетной сети должен стать переход от затратного (сметного) принципа формирования доходов и финансирования медицинских организаций из государственных источников к финансированию предоставляемых ими услуг. Для осуществления такого перехода необходимы:

- концентрация государственных средств, выделяемых на здравоохранение, в системе ОМС;
- оплата ПМСП по подушевым нормативам, дифференцированным по социально-демографическим характеристикам прикрепившегося населения, с дополнительной оплатой в зависимости от результирующих показателей работы звеньев ПМСП и объемов скорой и специализированной медицинской помощи (сокращение необоснованных госпитализаций);
- оплата специализированной медицинской помощи, включенной в базовую программу ОМС, по тарифам, дифференцированным в соответствии с нозологическими формами (видами заболеваний) и клинико-экономическим стандартами; тарифы должны обеспечивать возмещение всех видов издержек, необходимых для оказания соответствующей медицинской помощи («полные тарифы»);
- переход от существующего бюджетного финансирования клинической деятельности государственных учреждений здравоохранения по оказанию высокотехнологичной медицинской помощи, не включаемой в программу ОМС, к финансированию на основе «полных» тарифов за пролеченных больных по законченным случаям лечения, дифференцированных в соответствии с нозологическими формами (видами заболеваний) и клинико-экономическим стандартами оказания медицинской помощи.

Механизм бюджетирования по результату на уровне органов государственного управления - ежегодное представление главным распорядителем бюджетных средств доклада о результатах и основных направлениях своей деятельности.

Ретроспективные методы оплаты за фактические объемы помощи должны уступить место предварительным методам оплаты, при которых страховщик

берет на себя ответственность за оплату согласованных объемов медицинской помощи.

Медицинская организация, в свою очередь, берет ответственность за оказание запланированных объемов и делит финансовые риски со страховщиками при их превышении. Оплата реально оказанных услуг в пределах согласованных объемов даст необходимую информацию для планирования рациональной структуры оказания специализированной амбулаторной и стационарной медицинской помощи: концентрации отдельных видов специализированной медицинской помощи, создания межтерриториальных медицинских центров и др. Применительно к ПМСП данный подход создаст условия для внедрения метода частичного фондодержания, когда группа врачей общей практики и участковых врачей получает подушевой норматив финансирования, в состав которого входят расходы на услуги узких специалистов и скорую медицинскую помощь.

7.2.4 Реструктуризация системы оказания медицинской помощи

Необходимая реструктуризация системы медицинского обслуживания предусматривает следующие сдвиги в организации оказания медицинской помощи:

- перемещение части объемов медицинской помощи:

из сектора стационарной помощи в сектор амбулаторно-поликлинической помощи;

от специализированной амбулаторной помощи в сектор первичной медико-санитарной помощи;

из круглосуточного стационара в дневной стационар, центр амбулаторной хирургии, стационар на дому;

из учреждений, оказывающих третичную (высокоспециализированную и высоко технологическую) помощь, в учреждения, оказывающие вторичную (специализированную) медицинскую помощь, а порой и в учреждения первичной медико-санитарной помощи;

- развитие первичной медико-санитарной помощи по принципу общих врачебных практик;
- переход от мелких диагностических подразделений к централизованным службам, способным эффективно использовать дорогостоящую диагностическую технику;
- переход от мелких отделений районных больниц к межрайонным центрам;
- освобождение от излишних мощностей стационаров при использовании части высвобождаемых мощностей для оказания медико-социальной помощи;
- устранение нерационального потребления медицинских услуг путем регулирования порядка получения населением медицинской помощи и оптимизации потоков пациентов и сети стационаров.

Каждый субъект Российской Федерации должен утвердить территориальную программу реструктуризации здравоохранения, рассчитанную на 8-10 лет, с выделением плана мероприятий на ближайшие три года, который должен ежегодно обновляться.

Необходимо обеспечить выделение первичного звена в качестве автономного подразделения в составе соответствующего амбулаторно-поликлинического учреждения. Размер оплаты ПМСП должен зависеть не столько от объема оказываемых услуг, сколько от показателей здоровья прикрепленного населения, а также объемов стационарной и скорой медицинской помощи (снижение этих объемов является показателем эффективной работы первичного звена). После прохождения работы в условиях автономизации в течение 3-5 лет участковым врачам и врачам общей практики должно быть предоставлено право выходить из состава амбулаторно-поликлинического учреждения и создавать групповые медицинские практики в форме государственных (муниципальных) автономных некоммерческих организаций с закреплением за ними движимого и недвижимого имущества.

При разработке территориальных программ реструктуризации необходимо предусматривать формирование и развитие межрайонных центров медицинской помощи на базе существующих муниципальных лечебно-

профилактических учреждений, фактически выполняющих межрайонные функции.

Главными направлением необходимых преобразований в стационарном секторе выступают рационализация объемов стационарной помощи за счет сокращения числа случаев необоснованных госпитализаций и реструктуризации ее оказания стационарами разных уровней, а также дифференциация коечного фонда по степени интенсивности лечебно-диагностического процесса. Необходимо планирование реорганизации стационарной помощи на основе анализа возможностей увеличения объемов медицинской помощи, оказываемой амбулаторно-поликлиническими учреждениями.

Для обеспечения необходимой информации о процессе структурных изменений в системе здравоохранения и их последствиях необходимо создание региональным органом здравоохранения специальной системы мониторинга реструктуризации в соответствии с процедурами и показателями, отраженными в полной версии данной программы.

7.2.5 Внедрение новых организационно-правовых форм в здравоохранении

Как отмечалось в разделе 2.4, преобразование государственных и муниципальных учреждений здравоохранения в форму автономного учреждения законом «Об автономных учреждениях» запрещено. Вместе с тем, создание регионами и муниципальными образованиями новых автономных учреждений здравоохранения допускается. И хотя формально указанный Закон не препятствует созданию нового автономного учреждения здравоохранения на базе имущества ранее ликвидированного государственного или муниципального учреждения, такой подход противоречил бы духу федерального законодательства, а потому не может быть рекомендован.

При выборе организационно-правовой формы для новых организаций здравоохранения, рекомендуется руководствоваться следующими критериями:

Исключительно в форме государственного или муниципального учреждения могут создаваться центры санэпиднадзора, инфекционные и психиатрические больницы, туберкулезные и наркологические диспансеры, центры СПИД.

В форме бюджетного либо автономного учреждения в зависимости от конкретных условий могут создаваться:

- больницы: областные больницы, городские больницы, центральные районные больницы, родильные дома, дома сестринского ухода;
- амбулаторно-поликлинические учреждения: городские поликлиники, стоматологические поликлиники;
- станции скорой помощи.

Наиболее подходят для функционирования в форме автономного учреждения:

- центральные районные больницы; родильные дома; дома сестринского ухода;
- городские больницы, расположенные в городах, где имеются две и более однотипные больницы;
- специализированные больницы, расположенные в регионах, где имеются другие больницы, оказывающие аналогичный вид помощи;
- диагностические центры при наличии в зоне их деятельности других организаций, оказывающих аналогичные виды диагностических услуг;
- городские поликлиники при наличии в городе двух и более поликлиник.

Исключительно в форме автономного учреждения должны создаваться учреждения, оказывающие стоматологическую помощь.

7.2.6 Привлечение частного сектора к предоставлению услуг здравоохранения

Изменения в механизмах финансирования медицинских организаций, оказывающих бесплатную медицинскую помощь населению (переход от сметного финансирования к методам оплаты согласованных объемов медицинской помощи, концентрация государственных средств в системе ОМС и соответственно оплата медицинских организаций из системы ОМС по «полному» тарифу, включающему возмещение не 4-5, а всех основных

категорий текущих затрат и износа оборудования) создаст условия для возможного участия негосударственных медицинских организаций в реализации территориальной программы государственных гарантий и развития конкуренции между государственными (муниципальными) и частными поставщиками медицинских услуг. Вопрос о допустимости использования при этом ценовой конкуренции должен решаться в каждом субъекте РФ самостоятельно с учетом сопутствующих рисков, связанных с неоправданным сокращением расходов, и возможностей их предотвращения.

7.2.7 Повышение прозрачности процедур закупок лекарственных средств и медицинского оборудования

Необходимо:

- введение более жестких требований к обеспечению доступа к информации о намечаемых и проведенных тендерах;
- обязательное использование в тендерном процессе системы базовых цен, назначаемых на основе сравнения с ценами в других регионах.

8 НАПРАВЛЕНИЯ РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО СЕКТОРА И ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ И СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ

8.1 Общие условия повышения эффективности бюджетных расходов на социальное обеспечение и социальную защиту населения

Законодательство по разграничению полномочий в сфере социальной политики привело к тому, что:

1. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации в настоящее время передана преобладающая часть полномочий в области социального обеспечения и социальной защиты населения, ранее относящихся к компетенции Российской Федерации. Это создает предпосылки принятия субъектами Российской Федерации законодательных актов, предусматривающих различные варианты механизмов социальной поддержки населения, в т.ч. по таким вопросам, как пособия семьям, имеющим детей; выплаты опекунам; гарантии сиротам; гарантии бездомным.
2. К компетенции Отрасли прямо относятся далеко не все полномочия в области социального обеспечения и социальной защиты населения. Значительная часть подведомственна иным органам исполнительной власти (образования, здравоохранения, культуры, внутренних дел и пр.).
3. Полномочия органов местного самоуправления в области социального обеспечения и социальной защиты населения оказались практически ликвидированными.

В связи с законодательно определенными полномочиями органами власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления в области социального обеспечения и социальной защиты населения потребуется изменение структуры управления и финансирования Отрасли.

Изменения структуры управления должны охватывать, как минимум:

- реорганизацию муниципальных органов социальной защиты населения, в связи с ограничением их полномочий и соответствующим сокращением муниципальных расходных обязательств;

- реорганизацию органов управления социальной защитой населения на уровне субъекта Федерации, в связи с расширением их полномочий и соответствующим увеличением их расходных обязательств;
- делегирование субъектами Российской Федерации необходимой и достаточной части своих полномочий и соответствующих расходных обязательств в области социального обеспечения и социальной защиты населения органам местного самоуправления.

Изменение механизмов бюджетирования включают в себя, в частности, переход:

- от годового к среднесрочному (3-х летнему) финансовому планированию в Отрасли;
- от сметного принципа финансирования учреждений Отрасли к подушевому - на основе стандартов и нормативов социального обслуживания;
- к финансированию программ и мероприятий, реализуемых в Отрасли, на основе принципов БОР;
- от категориального принципа финансирования социальной помощи к финансированию мероприятий, базирующихся на принципах адресности, с учетом экономического потенциала домохозяйств.

8.2 Конкретные механизмы преобразований в сфере социального обеспечения и социальной защиты населения

8.2.1 Реструктуризация системы управления и учреждений отрасли

В условиях предусмотренного законодательством перераспределения полномочий возможны следующие модели реструктуризации управления Отраслью.

Модель 1. Радикальное реформирование, единовременная передача всех полномочий на региональный уровень. При внешней привлекательности данная модель мало реальна, поскольку чрезвычайно высоки риски нарушения ритма работы Отрасли, кадровых потерь, что недопустимо.

Модель 2. Поэтапное реформирование Отрасли, создание территориальной сети органов социальной защиты. Модель 2 более реалистична и легче практически реализуема, хотя и потребует определенных организационных усилий как на уровне субъекта Федерации, так и на уровне муниципальных образований, в том числе связанных с изменением законодательной основы функционирования Отрасли, изменением статуса органов и учреждений Отрасли, решением кадровых (высвобождение, переход части муниципальных служащих в категорию госслужащих и пр.) и финансовых вопросов.

Модель 3. Поэтапное реформирование Отрасли, предусматривающее делегирование значительной части полномочий муниципальным образованиям. Именно в рамках модели 3 возможны наиболее активные шаги по реструктуризации Отрасли, поскольку она позволяет осуществлять минимальный объем требующих значительных временных и организационных ресурсов административных преобразований и, в то же время, более комплексно оценивать потребности реструктуризации на региональном уровне. В частности, в рамках данной модели создаются благоприятные условия для проведения ревизии сети действующих муниципальных учреждений социального обслуживания населения и ее реорганизация с целью создания универсальных центров комплексного обслуживания различных групп населения, расширения перечня социальных услуг, предоставляемых каждым учреждением (социальных, психологических, трудовых, юридических и пр.), развития учреждений социальной помощи на дому.

Перспективным направлением модернизации системы управления Отраслью и оптимизации сети подведомственных учреждений является формирование вертикально-интегрированных структур путем:

- централизации в органах управления социальным обеспечением и социальной защитой населения субъектов Российской Федерации ряда административно-управленческих функций подведомственных организаций и учреждений (создание централизованных бухгалтерий, централизованных информационных центров);

- создания на базе действующих учреждений и предприятий Отрасли принципиально новых типов социальных учреждений (центров комплексной медико-социальной реабилитации инвалидов, центров комплексного социального обслуживания семей с детьми).

8.2.2 Перспективы преобразования учреждений Отрасли в новые организационно-правовые формы

В среднесрочной перспективе можно говорить о возможности преобразования в автономные учреждения лишь центров социального обслуживания семей с детьми - при условии подготовки (обучения) кадров для самостоятельного осуществления хозяйственной деятельности в новых условиях финансирования.

8.2.3 Внедрение новых механизмов планирования, бюджетирования и мониторинга деятельности Отрасли

Концентрация финансирования Отрасли на региональном уровне сделало ее достаточно благоприятной сферой для внедрения бюджетирования, ориентированного на результат. С учетом высокой социальной значимости отрасли чрезвычайно важно грамотно осуществить выбор приоритетов в ее развитии, адекватно сформулировать цели и задачи в данной сфере.

В рамках перехода к БОР потребуется изменение структуры органа управления социальной защитой населения субъекта Российской Федерации, предусматривающее постепенный переход от функциональной/категориальной структуры к структуре, обеспечивающей формирование и реализацию соответствующих целевых отраслевых программ.

В данной сфере потребуется также разработка межведомственных целевых программ, направленных на решение социальных проблем, носящих комплексный характер, требующих объединения усилий различных ведомств.

Успешное внедрение механизмов бюджетирования, ориентированного на результат, предполагает организацию системы мониторинга, отражающего как

состояние отрасли, так и ход и результаты осуществления программных мероприятий.

Информационной основой проведения мониторинга являются: региональная база данных реципиентов мер социальной поддержки, планы-графики и показатели реализации отраслевых/ ведомственных мероприятий и целевых программ (включая планы закупок товаров, работ и услуг для государственных/муниципальных нужд), периодические отчеты структурных подразделений, опросы населения. В программе представлен перечень рекомендуемых к использованию показателей результативности деятельности в сфере социального обеспечения и социальной защиты населения, а также показателей эффективности использования бюджетной сети.

Кроме традиционных механизмов мониторинга и оценки, в рамках внедрения БОРа целесообразно использовать социальный аудит. Целью социального аудита является получение мнения/заключения независимого аудитора относительно существующей практики формирования и реализации мероприятий и целевых программ в области социального обеспечения и социальной защиты населения. В рамках социального аудита рассматривается соответствие сложившейся практики нормативно-правовому регулированию; выявляются причины возникающих жалоб и протестов; оценивается уровень экономичности и эффективности проводимых мероприятий, в т.ч. государственных (муниципальных) закупок; определяются пути преодоления выявленных недостатков.

8.2.4. Внедрение механизмов адресной социальной помощи

Государственная социальная помощь должна оказываться только тем малообеспеченным домохозяйствам, чей совокупный доход ниже величины прожиточного минимума домохозяйства и находящимся в тяжелой жизненной ситуации. Переход к предоставлению адресной социальной помощи нуждающимся домохозяйствам на основе проверки нуждаемости обеспечит значительное увеличение доли средств, распределяемых в пользу наименее

обеспеченных домохозяйств. В практике субъектов Российской Федерации (Республика Коми, Воронежская, Волгоградская области) накоплен и доказал эффективность опыт организации и представления адресной государственной социальной помощи, основанной на оценке нуждаемости домохозяйств – с учетом как их текущих доходов, так и фактического материального положения.

Для внедрения механизмов адресной государственной социальной помощи и контроля за его осуществлением необходимо:

- адаптировать к конкретным условиям субъекта Российской Федерации апробированные в ряде регионов страны методики адресного оказания государственной социальной помощи и используемые программные продукты;
- провести экспериментальную проверку механизмов адресной государственной социальной помощи в нескольких муниципальных образованиях;
- при достижении положительных результатов - внедрить механизмы адресной государственной социальной помощи в субъекте Российской Федерации, проведя необходимые организационные мероприятия по укреплению кадрового и материально технического потенциала Отрасли; информационно-разъяснительную работу среди населения с помощью СМИ.

8.5 Привлечение частного сектора к предоставлению социальных услуг

Одним из эффективных инструментов реструктуризации Отрасли является механизм частно-государственного партнерства (ЧГП), которое, применительно к полномочиям Отрасли, может рассматриваться как механизм привлечения частного капитала для финансирования программ, проектов, мероприятий и учреждений в области социального обеспечения и социальной защиты населения. Возможные формы ЧГП:

- реализация схем «Под ключ», либо «Строительство – управление - передача»;
- совместное инвестирование;

- создание совместных учреждений и предприятий по оказанию социальных услуг населению.

Разновидностью частно-государственного партнерства, которое может быть использовано в рамках реструктуризации Отрасли, является аутсорсинг. Аутсорсинг предполагает полную или частичную передачу государственными органами или учреждениями определенных возложенных на них функций, либо имеющихся у них материально-технических ресурсов/собственности частному оператору. Организация аутсорсинга возможна:

- для выполнения части вспомогательных услуг;
- для выполнения части основных функций: например, социальное обслуживание престарелых и инвалидов на дому, оказание медицинских услуг в стационарных учреждениях отрасли, производство протезно-ортопедических изделий, специальных транспортных средств и т.п.

8.6 Внедрение в практику деятельности Отрасли механизма социального заказа

Основой формирования социального заказа являются региональные целевые социальные программы (в том числе ведомственные и межведомственные программы в области социальной защиты населения). Приоритетными направлениями государственного/муниципального социального заказа в области социального обеспечения и социальной защиты населения являются:

- социальная поддержка социально уязвимых групп населения, в том числе престарелых, инвалидов, ветеранов, путем предоставления перечня гарантированных государством социальных услуг, включая организацию питания, помощь в приобретении медикаментов, товаров первой необходимости, поддержание условий проживания в соответствии с гигиеническими требованиями и т.п., социально-медицинское обслуживание на дому, полу- и стационарное социальное обслуживание;
- социальная поддержка материнства, отцовства и детства, в том числе путем предоставления временного приюта, материальной помощи, социально-

медицинской и консультативной психолого-педагогической помощи, реабилитационных услуг (профессиональных, социальных, психологических и пр.).

8.7 Повышение эффективности межведомственной и межсекторальной кооперации, привлечение внебюджетных средств

Для повышения эффективности межведомственной и межсекторальной кооперации и взаимодействия в области социального обеспечения и социальной защиты населения необходимо создать и обеспечить регулярную работу Общественного Совета по социальной политике при главе Администрации субъекта Российской Федерации.

Необходимо также на уровне субъекта Федерации поручить конкретным специалистам работу в сфере фандрайзинга и взаимодействия с донорами.

8.8 Перспективы монетизации льгот

Наиболее актуальными задачами в данной сфере на настоящий момент являются:

- изучение примеров «лучшей практики» в сфере монетизации льгот;
- переход к полной монетизации льгот с учетом опыта регионов-пионеров;
- определение механизмов монетизации льгот в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Консультант детально анализирует возможности и варианты монетизации льгот в ЖКХ и их прогнозируемые последствия. Анализ показал, что привлекательный с экономической и социальной точек зрения механизм трансформации льгот в сфере ЖКХ в жилищные субсидии, предоставляемые на особых условиях, нереализуем в рамках существующего правового поля.

9 НАПРАВЛЕНИЯ РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО СЕКТОРА И ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ В ОБЩЕСТВЕННОМ ТРАНСПОРТЕ

9.1 Общие условия повышения эффективности бюджетных расходов в общественном транспорте

Расходы на финансирование общественного транспорта из региональных и местных бюджетов достаточно незначительны. За счет бюджетных средств могут финансироваться следующие направления расходов:

- убытки предприятий общественного транспорта по результатам эксплуатационной деятельности, связанные с регулированием тарифов, обслуживанием маршрутов с малым пассажиропотоком и т.п.;
- обновление подвижного состава государственных и муниципальных предприятий;
- компенсация убытков, связанная с перевозкой льготных категорий пассажиров.

Распределение средств между перечисленными выше направлениями финансирования характеризуется существенными межрегиональными различиями. При этом во многих случаях государственные и муниципальные предприятия несут квазибюджетные расходы, связанные с заниженным уровнем тарифов, обслуживанием маршрутов с малым пассажиропотоком, неполной компенсацией расходов на перевозки льготных категорий пассажиров.

Федеральное законодательство, регулирующее организацию общественного транспорта, является достаточно фрагментарным, во многом устаревшим и противоречивым. К основным недостаткам федеральной нормативно-правовой базы можно отнести следующие:

- не учитывается специфика рынка транспортных услуг, который по своей природе не является нерегулируемым конкурентным рынком, поскольку нерегулируемая конкуренция на нем может приводить к значительным

негативным эффектам, связанным со снижением безопасности пассажиров и неоптимальной нагрузкой на общественную инфраструктуру;

- сохраняется несоответствие распределения функций по организации общественного транспорта между уровнями власти распределению полномочий по осуществлению регулирования данных рынков (в первую очередь тарифному регулированию).

Законодательство по разграничению полномочий закрепило полномочия по транспортному обслуживанию населения как за региональным, так и за местным уровнем, что сделало необходимым перераспределение полномочий в данной сфере, в частности, в тех регионах, где большинство транспортных услуг сосредоточено на региональном уровне.

9.2 Необходимые изменения федерального законодательства

Нормативно-правовая база регулирования общественного транспорта нуждается в комплексном и кардинальном пересмотре, упорядочивании и модернизации. Однако, если в ближайшее время данная проблема не будет решена, возможно внесение отдельных поправок в существующие нормативно-правовые акты, позволяющих ликвидировать либо смягчить основные барьеры на пути реструктуризации и повышения эффективности управления отраслью, в т.ч.:

- обеспечить органам государственной власти и местного самоуправления возможность использовать инструменты регулирования, необходимые для организации транспортного обслуживания населения (утверждение маршрута перевозки, согласование расписания движения), не только в отношении государственных и муниципальных, но и в отношении частных предприятий (возможно внесение поправок в Закон №196-ФЗ от 10.12.1995 «О безопасности дорожного движения»);
- привести в соответствие разграничение полномочий по организации транспортного обслуживания населения и разграничение полномочий в сфере регулирования тарифов на транспортные перевозки (поправки в Постановление

Правительства РФ №239 от 07.03.1995 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)»).

9.3 Конкретные механизмы преобразований в сфере общественного транспорта

9.3.1 Преобразование механизмов бюджетного финансирования общественного транспорта

Повышение эффективности бюджетных расходов в сфере общественного транспорта должно происходить по следующим направлениям:

- финансирование убытков от эксплуатационной деятельности в принципе является нецелесообразным;
- финансироваться за счет бюджетных средств должны не факторы производства (в частности, подвижной состав), а результаты деятельности транспортных предприятий;
- во всех случаях, когда перевозки общественным транспортом так или иначе финансируются из бюджета, целесообразно выделять это финансирование на основе конкурса на обслуживание соответствующих маршрутов;
- в случае, когда выделение бюджетных средств на основе конкурса невозможно (когда рынок услуг носит монопольный характер) необходимо заключение договора между соответствующим органом власти (управления) и перевозчиком, в котором четко сформулированы задачи, под решение которых выделены средства, и результаты, которые должны быть достигнуты в ходе осуществления финансирования.

9.3.2 Приватизация государственных и муниципальных транспортных предприятий

С точки зрения перспектив приватизации в сфере транспорта можно выделить две различные группы предприятий.

1. Предприятия, работающие на конкурентных рынках и не использующие капиталоемкое, высокоспециализированное оборудование, как, например, в

сфере автобусных перевозок. Для этой группы в принципе не существует ограничений на осуществление приватизации либо ликвидации государственных и муниципальных предприятий, хотя конкретные сроки и темпы приватизации зависят от степени монополизации соответствующего рынка, а также лимитируются несовершенством федерального законодательства. Возможным ограничителем в данном случае выступает также необходимость осуществления транспортных перевозок в условиях чрезвычайных ситуаций.

2. Предприятия, работающие на рынках с высокими барьерами входа и выхода, связанными с использованием общественной инфраструктуры естественно-монопольного характера; к этой категории можно отнести городской электрический транспорт (троллейбусы, трамваи). В данной сфере альтернативой полной приватизации является организация государственно-частного партнерства, когда подвижной состав (троллейбусы и трамваи) выводится в муниципальную казну и передается по договору аренды частному (приватизированному) оператору.

9.3.3 Активизация конкуренции в сфере общественного транспорта

Поскольку федеральное законодательство неадекватно отражает природу рынка услуг общественного транспорта, его нарушение в регионах и муниципальных образованиях является повсеместным. Наиболее распространенными формализованными механизмами ограничения допуска на рынок частных перевозчиков являются:

- 1) допуск на маршруты по результатам конкурсов на обслуживание маршрутов;
- 2) создание института организатора перевозок.

При этом данные механизмы могут быть направлены как на активизацию, так и на ограничение конкуренции на рынке транспортных услуг. Ограничение конкуренции и поддержание доминирования государственных и муниципальных предприятий происходит в том случае, если:

- государственные и муниципальные перевозчики, с одной стороны, и частные перевозчики, с другой стороны, поставлены в разные условия с точки зрения финансирования и организации деятельности (например, для государственных и муниципальных перевозчиков существуют регулируемые тарифы и обязательства по перевозу льготных категорий пассажиров, частные перевозчики используют более высокие тарифы, не возят «льготников», но должны оплачивать пользование общественной инфраструктурой), тем самым рынок транспортных услуг оказывается сегментирован и на нем не складываются равноправные конкурентные отношения;
- конкурсы проводятся в первую очередь на маршруты, обслуживаемые частными перевозчиками, и существенно не затрагивают сферу деятельности государственных и муниципальных предприятий;
- создаются искусственные барьеры для открытия новых маршрутов с целью недопущения на рынок новых перевозчиков-конкурентов.

Активизация конкуренции происходит в том случае, если государственные и муниципальные перевозчики, с одной стороны, и частные перевозчики, с другой стороны:

- имеют равный доступ к бюджетным средствам, направленным на финансирование общественного транспорта;
- на одних и тех же условиях участвуют в конкурсах за маршруты;
- имеют одинаковые условия доступа к общественной инфраструктуре.

Важно, чтобы внесение изменений в федеральное законодательство было дополнено распространением примеров лучшей практики в данной сфере, направленной на активизацию конкуренции.

9.3.4 Тарифное регулирование

При регулировании тарифов необходимо принимать во внимание два основных фактора – расходы транспортных предприятий на осуществление перевозок (т.н. экономически обоснованный тариф) и социальные ограничения, накладываемые уровнем доходов населения (т.н. социальный тариф).

Необходимо, чтобы методики определения и социального, и экономически обоснованного тарифов были формализованы и утверждены, причем применительно к социальному тарифу целесообразно утверждение подобной методики представительным органом власти.

Должен быть определен также алгоритм действий по согласованию социального и экономически обоснованного тарифов.

В случае, если сложившиеся издержки не позволяют обеспечить доступность транспортных услуг для населения, целесообразно предпринять следующие шаги:

- рассмотреть возможности повышения эффективности предоставления транспортных услуг, в т.ч. передачи части маршрутов от государственных и муниципальных частным перевозчикам;
- рассмотреть возможности рационализации маршрутной сети и расписания движения транспортных средств;
- только при недостаточности приведенных выше мер может быть принято решение о дотировании текущей деятельности по осуществлению транспортных перевозок за счет бюджетных средств, предпочтительно в форме финансирования обслуживания отдельных убыточных маршрутов, при этом обязательным является объявление конкурса на обслуживание дотируемых маршрутов.

На муниципальном уровне целесообразно осуществлять регулирование тарифов на услуги общественного транспорта силами того же органа тарифного регулирования, который осуществляет регулирование тарифов коммунальных предприятий.

9.3.5 Ликвидация квазибюджетных расходов

Данная проблема может быть решена несколькими способами, каждый из которых имеет свои достоинства и недостатки, основными из которых являются:

- трансформация квазибюджетных расходов в явные бюджетные расходы;

- включение квазибюджетных расходов в тарифы на перевозки общественным транспортом (введение платы за пользование общественной инфраструктурой);
- «пакетирование» маршрутов для отдельных перевозчиков (пакеты объединяют прибыльные и убыточные маршруты).

9.3.6 Реформирование системы управления

При условии реформирования федерального законодательства, в составе региональной либо муниципальной исполнительной власти должно быть выделено подразделение, выполняющее функции заказчика на перевозки общественным транспортом. Функции данного подразделения должны заключаться в следующем:

- определение на основе изучения пассажиропотоков потребности в услугах общественного транспорта на соответствующей территории;
- определение требований к качеству деятельности перевозчиков (при наличии минимальных федеральных стандартов – дополнительных требований);
- организация конкурсного отбора перевозчиков на обслуживание маршрутов при наличии бюджетного финансирования и, при необходимости, на обслуживание маршрутов, не финансируемых из бюджета;
- принятие решений о реструктуризации маршрутной сети, открытии новых маршрутов;
- согласование расписания движения по маршрутам;
- текущее взаимодействие с перевозчиками.

Часть данных функций по договору может быть передана организатору перевозок.

10 НАПРАВЛЕНИЯ РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО СЕКТОРА И ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ В СФЕРЕ ДОРОЖНОГО ХОЗЯЙСТВА

10.1. Общие условия повышения эффективности бюджетных расходов в дорожном хозяйстве

Введение понятия муниципальных дорог вместе с принятием Закона № 131-ФЗ привело к необходимости определения муниципальных дорог в ранее действовавшей на уровне субъекта Российской Федерации структуре территориальных ведомственных и частных дорог. Управление и финансирование внегородских дорог является для муниципалитетов новым достаточно весомым обременением.

В большинстве регионов сеть территориальных дорог повторяет общероссийские недостатки радиальной структуры дорожной сети – ориентация на центр субъекта Российской Федерации для районных центров, на районные центры для сельских населенных пунктов и недостаточная развитость хордовых и соединительных дорог. Значительная часть территориальных дорог не соответствует нормативным требованиям.

Отмена налога на пользователей автомобильных дорог и упразднение дорожных фондов привели к сокращению объемов финансирования территориальных автомобильных дорог более чем в три раза. Недостаточная эффективность расходов в данной сфере вызвана непрозрачностью системы распределения заказов и системы ценообразования, отсутствием жесткого контроля за выполнением работ.

10.2 Конкретные механизмы преобразований в дорожном хозяйстве

10.2.1 Инвентаризация существующей сети автомобильных дорог

Инвентаризация существующей сети автомобильных дорог должна включать в себя инвентаризацию территориальных и муниципальных, а также ведомственных, частных и бесхозных автомобильных дорог. При этом для территориальных автомобильных дорог необходимо провести разделение на группы по грузо- и пассажиропотокам, включая: приоритетные дороги,

основная часть дорожной сети, дороги с наименьшей интенсивностью движения. Для муниципальных автомобильных дорог, входящих в улично-дорожное хозяйство, необходимо определить общую (суммарную и приведенную) протяженность (площадь), а также выделить улицы, являющиеся продолжениями федеральных и территориальных автомобильных дорог общего пользования внутри населенных пунктов. Для внегородских и внепоселковых муниципальных автомобильных дорог необходимо определить статус, общую протяженность и принадлежность этих дорог, определить органы управления (если не определены) и их ответственность. На основе инвентаризации необходимо организовать процесс передачи автомобильных дорог между различными уровнями власти.

Необходимо также провести инвентаризацию имущества автомобильных дорог и дорожного хозяйства, привести имеющееся помимо автомобильных дорог имущество в соответствие функциям и полномочиям органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и местного самоуправления.

10.2.2 Установление и закрепление на региональном уровне принципов планирования расходов на дорожное хозяйство

Необходимо определение и утверждение нормативов расходов на содержание автомобильных дорог с установлением дифференциации нормативов для дорог из различных групп и обеспечением финансирования работ по содержанию дорог в приоритетном порядке.

Требуется установить порядок планирования ремонтных работ на дорогах общего пользования на перспективу не менее 5 лет на основе диагностики, а также обеспечить финансирование расходов на ремонт в следующем после расходов на содержание автомобильных дорог приоритетном порядке.

Следующим этапом после планирования расходов и работ по содержанию и ремонту автомобильных дорог является определение на основе программы и плана развития автомобильных дорог основных объектов строительства и реконструкции на ближайшие 3–5 лет с учетом уже установленных расходных

обязательств по содержанию и ремонту подведомственной сети автомобильных дорог. В первые годы необходимо сосредоточить расходы на достройке приоритетных объектов и заморозить или ликвидировать строительство прочих объектов.

Повышение эффективности системы управления дорожным хозяйством должно включать в себя меры по координации организации работ по содержанию, ремонту и развитию на территориальных и муниципальных дорогах.

10.2.3 Повышение открытости локальных рынков дорожных работ

Повышение эффективности расходов на дорожное хозяйство должно включать подготовку и реализацию мер по повышению открытости локального рынка дорожных работ, что в первую очередь предполагает:

- минимизацию (в перспективе – отказ от) бесконкурсных процедур привлечения подрядчиков к проведению дорожных работ;
- выведение в региональную/муниципальную казну высокоспециализированных и капиталоемких активов государственных/муниципальных унитарных предприятий, работающих в данной сфере, и сдача их в аренду победителям конкурса (особенно актуально в сфере содержания дорог);
- равные условия участия в конкурсах для государственных/муниципальных и частных предприятий, для предприятий из других регионов/муниципалитетов.

Повышению открытости локальных рынков дорожных работ будут также способствовать такие меры, как:

- мониторинг цен на используемые ресурсы и типичные работы, сравнение стоимости сопоставимых работ с соседними регионами и муниципалитетами;
- обеспечение распространения информации о торгах в источниках, доступных для подрядчиков ближайших регионов, и другие меры по расширению круга потенциальных подрядчиков;

- повышение прозрачности системы закупок для нужд дорожного хозяйства, прозрачности системы ценообразования, публичности отчетов о расходах на реализацию отдельных проектов и работ.

10.2.4 Введение системы стимулирования и контроля за результатами деятельности территориальных и муниципальных органов управления автомобильными дорогами

Основным инструментом среднесрочного планирования развития дорожного хозяйства субъекта Российской Федерации должна стать принимаемая и регулярно обновляемая целевая программа, в которой должны быть определены цели, задачи и показатели развития дорожного хозяйства субъекта РФ. Программа должна содержать основные мероприятия, направленные на достижение целей и решение задач, конкретизированные до уровня предполагаемых к реализации проектов (выбранных в соответствии с оценками эффективности их реализации). Для муниципальных образований таким документом должен быть План развития муниципального дорожного хозяйства, сохраняющий основные характеристики целевого планирования.

Одной из важнейших задач программы должно стать поддержание в нормативном состоянии участков дорог с наибольшей интенсивностью движения, а также обеспечение реконструкции участков дорог, которые в ближайшие годы будут работать с перегрузкой. Программа может также предусматривать строительство участков дорог, ключевых для социально-экономического развития региона. В рамках программы должны быть обеспечены перспективное планирование модернизации и развития автомобильных дорог и своевременное обеспечение разработки предпроектной и проектной документации.

Для органа управления территориальными дорогами должны быть определены целевые показатели, включающие как показатели непосредственного результата, так и показатели конечного результата для

пользователей. Например, удельная стоимость километра строительства, реконструкции и ремонта дороги и т.п.

Например, доля автомобильных дорог, соответствующих нормативным требованиям, доля автомобильных дорог, работающих в режиме перегрузки, средние скорости движения, количество дорожно-транспортных происшествий, погибших, пострадавших в них и ущерба (в координации с ГИБДД).

11 НАПРАВЛЕНИЯ РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО СЕКТОРА И ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ В СФЕРЕ КУЛЬТУРЫ

11.1 Общие условия повышения эффективности бюджетных расходов в отрасли культуры

Новое законодательство о разграничении полномочий содержит прямые указания на виды культурной деятельности, отнесенные к компетенции субъекта РФ и органов местного самоуправления разных уровней. При этом в рамках двухуровневой системы местного самоуправления основные полномочия в данной сфере передаются на нижний муниципальный уровень – уровень поселений. Одновременно существенно сужена компетенция муниципальных районов в реализации культурной политики в масштабах этих муниципальных образований. Между тем система учреждений культуры района выполняет функции не только удовлетворения культурно-досуговых потребностей жителей отдельных поселений, но и поддержания и развития культурных связей между жителями каждого муниципального образования. Исходя из этого, рекомендуется заключение соглашений между органами местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, и органами местного самоуправления муниципального района о передаче району части полномочий в области культурной политики (прежде всего по созданию условий для организации досуга и обеспечения жителей услугами организаций культуры). Органы государственной власти субъектов РФ могут передавать муниципальным районам, городским округам некоторые из своих полномочий, в том числе в части создания и поддержки музеев, поддержки народных художественных промыслов.

Ситуация с финансированием и бюджетной сетью учреждений культуры отличалась достаточно активной динамикой. В период 1991-1998 годов расходы государства в сфере культуры в реальном выражении сократились в два раза. Затем начался их постепенный рост, хотя уровень 1991 года все еще не достигнут. Снижение реального объема государственных расходов повлияло

в первую очередь на уменьшение количества сельских клубов и библиотек. Вместе с тем, во второй половине 1990-х во многих регионах открывались новые музеи, театры, учреждения искусства, парки, создавались информационные центры и Интернет-порталы. Таким образом, изменение условий финансирования и деятельности учреждений культуры привело к фактическому развертыванию процессов реструктуризации сети. Этот процесс отражает соответствующие сдвиги в структуре культурных потребностей общества.

11.2 Конкретные механизмы преобразований в сфере культуры

11.2.1 Внедрение стратегического планирования и бюджетирования, ориентированного на результат

Для обеспечения эффективного использования средств в отрасли культуры и искусства необходимо разрабатывать и утверждать среднесрочные региональные и муниципальные программы развития сферы культуры, включающие стратегические цели культурной политики, меры по повышению эффективности использования ресурсов и реструктуризации сети, рассчитанные на 3-5 лет, внедрение новых форм организации и финансирования культурной деятельности и др.

Можно предложить следующий поэтапный подход, связанный с разработкой целевых программ в сфере культуры и организационно-правовыми мероприятиями, необходимыми для их реализации:

- определение субъектов культурной политики, т.е. организаций и лиц, имеющих возможность выдвигать конкретные цели в области культуры и обладающих инструментами и ресурсами для их реализации;
- выявление социокультурных проблем и организационно-экономических препятствий для их решения;

- формулирование целей культурной политики в рамках региона или муниципального образования и определение различных видов культурной деятельности, отвечающих этим целям;
- определение возможностей взаимодействия различных субъектов культурной политики в рамках целевой программы;
- разработка принципиальной схемы организационно-правового механизма для такого взаимодействия;
- подготовка окончательных целевых программ и нормативных документов;
- детальная проработка организационно-правовой модели и составление программы действий для ее реализации.

11.2.2 Изменение механизмов бюджетного финансирования учреждений культуры

Особенности сферы культуры в отношении финансирования бюджетных учреждений связаны прежде всего с ограниченными возможностями использования нормативно-целевого финансирования в качестве метода бюджетного финансирования. В деятельности организаций культуры, как правило, сочетается выполнение функционально различных компонентов: создание культурных благ, их хранение, распространение и организация освоения потребителем. Предложить для каждого вида организаций культуры количественные показатели, адекватно характеризующие результаты деятельности по каждому функциональному направлению, которые можно было бы положить в основу нормативно-целевого финансирования, весьма затруднительно. Поэтому бюджетное финансирование учреждений культуры на основе унифицированных количественных показателей, характеризующих результаты их деятельности, не может рассматриваться в качестве единственного механизма их бюджетного финансирования, а должно допускать, и, как правило, сочетаться с финансированием на основе других методов. Нормативы бюджетного финансирования учреждений культуры должны определяться в расчете на единицу профильных услуг.

Значения этих нормативов должны оставаться стабильными на трехлетний период и подлежать ежегодной коррекции в случаях изменения размеров и условий оплаты труда, изменения оптовых цен и тарифов.

Наряду с внедрением метода нормативно-целевого финансирования необходимо использовать метод бюджетирования на основе социального заказа на всех уровнях бюджетной системы. При использовании социального заказа заказчик (орган государственного управления субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления) заключает договоры с организациями культуры по осуществлению определенной деятельности, предоставлению определенного объема услуг для населения. Содержание социального заказа определяется на основе программ развития сферы культуры и предложений самих организаций культуры. Социальный заказ наиболее перспективен для негосударственных организаций культуры, а также для государственных и муниципальных учреждений культуры, преобразуемых в автономные учреждения.

11.2.3 Направления реструктуризации сети бюджетных учреждений культуры

На настоящий момент резервы простого сокращения сети бюджетных учреждений, особенно сельских, и перемещения возможностей получения населением соответствующих культурных благ в другие учреждения без ущерба для задач сохранения культуры практически исчерпаны, если не вкладывать дополнительные ресурсы в обеспечение такого перемещения. Часть сельских клубов и домов культуры, в зависимости от местных условий, могут быть преобразованы в учреждения культуры нового типа – дома ремесел, дома национальной культуры, дома общественного досуга и другие учреждения. На базе учреждений культуры, работающих в сельских районных центрах (районные библиотеки для взрослых и детей, дома культуры, детские музыкальные или художественные школы, краеведческие музеи) целесообразно

создавать культурно-информационные комплексы, оснащенные современной электронной техникой и выходом в Интернет.

Создание современных культурно-досуговых и информационных центров позволит по-новому оценить возможности закрытия отдельных объектов культурного назначения (библиотеки, клубы) с устаревшими фондами, оборудованием, не отвечающими современным требованиям помещениями. Закрытие таких учреждений может оказаться оправданным, если возможной окажется организация подвоза их в близлежащие культурно-досуговые центры, организация автобиблиотечного обслуживания и т.п. Анализ таких возможностей с культурной и с экономической точек зрения должен проводиться при разработке среднесрочных муниципальных программ и поселенческих планов развития сферы культуры.

11.2.4 Особенности преобразования учреждений культуры в новые организационно-правовые формы

Преобразование в автономные учреждения целесообразно, прежде всего, для учреждений культуры регионального подчинения (киноконцертные организации, крупные клубы и досуговые центры). Преобразование остальных музеев, театров и библиотек должно осуществляться с учетом конкретных условий, в том числе с учетом риска причинения ущерба культурным ценностям за счет их излишней эксплуатации ради извлечения внебюджетных доходов.

Для сельских библиотек, небольших муниципальных музеев целесообразно сохранение их в прежнем статусе.

Кроме того, целесообразна реорганизация государственных (муниципальных) учреждений культуры и искусства путем разделения бюджетных учреждений на организации, осуществляющие культурную деятельность, и организации, владеющие и распоряжающиеся недвижимым имуществом и оборудованием, предоставляемым государством для такой деятельности. В первую очередь это относится к театрам.

Для обеспечения необходимой информации о процессе реализации региональной (муниципальной) программы развития сферы культуры необходимо создание системы мониторинга эффективности использования бюджетных средств в отрасли культура искусство. Показатели подобного мониторинга рассмотрены в полном варианте программы.

12 НАПРАВЛЕНИЯ РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО СЕКТОРА И ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ В ПРОМЫШЛЕННОСТИ, ЭНЕРГЕТИКЕ И СТРОИТЕЛЬСТВЕ

12.1 Общие условия повышения эффективности бюджетных расходов в сфере промышленности, энергетики и строительства

Основная задача реформирования расходов в данной сфере видится в разработке мер, направленных на повышение эффективности государственных капитальных вложений на безвозвратной основе, поскольку именно это направление расходов является безусловно преобладающим среди рассматриваемых отраслей (около 95% средств). Исходя из этого выделены следующие направления преобразования сферы:

- совершенствование системы отражения капитальных вложений на безвозвратной основе в составе бюджетов в качестве предпосылки перехода к их системному и среднесрочному планированию;
- повышение прозрачности порядка распределения капитальных вложений на безвозвратной основе исходя из принципов бюджетирования, ориентированного на результат;
- регламентация взаимоотношений между государственными (муниципальными) заказчиками и подрядчиками по договорам строительного подряда.

12.2 Конкретные механизмы преобразований в сфере промышленности, энергетики и строительства

12.2.1 Совершенствование системы отражения капитальных вложений на безвозвратной основе в составе бюджетов субъектов РФ (местных бюджетов)

На региональном и местном уровнях, в отличие от федерального, где капитальные вложения на безвозвратной основе отражаются в составе федеральной адресной инвестиционной программы в разбивке по разделам функциональной классификации и отдельным целевым программам,

рекомендуется утверждать пообъектное распределение бюджетных инвестиций непосредственно в законе о бюджете (то есть в адресной инвестиционной программе - АИП), включая инвестиции на новое строительство, реконструкцию, и приобретение дорогостоящего оборудования, и капитальный ремонт основных фондов бюджетных учреждений.

Целесообразно также представление АИП в функциональной и ведомственной классификации. Последняя должна отражать капитальные расходы по некоммерческим инвестиционным проектам по главным распорядителям бюджетных средств с выделением бюджета действующих обязательств (проекты, начатые в текущем и предыдущие годы) и бюджета принимаемых обязательств (новые проекты). Также желательно представление капитальных расходов бюджета в территориальной разбивке – т. е. их распределение по территориям различных муниципальных образований.

12.2.2 Повышение прозрачности порядка распределения капитальных вложений на безвозвратной основе исходя из принципов бюджетирования, ориентированного на результат

Обеспечить повышение прозрачности процесса распределения капитальных вложений на безвозвратной основе предлагается за счет:

- совершенствования распределения полномочий в данной сфере между финансовым органом и органом, уполномоченным в области экономической политики.
- совершенствования процедур подготовки и оценки инвестиционных проектов главных распорядителей бюджетных средств.

На субнациональном уровне следует сохранить полномочия в области бюджетного планирования, в том числе в рамках целевых программ, в руках финансового органа (с возможным укреплением кадрового потенциала последнего).

При этом орган, уполномоченный в области экономической политики, должен участвовать в подготовке проекта бюджета путем экспертизы

предлагаемых главными распорядителями бюджетных средств инвестиционных проектов и представления финансовому органу проекта адресной инвестиционной программы.

Роль органа, уполномоченного в сфере экономической политики, в процессе формирования бюджета действующих обязательств в части капитальных вложений, состоит в анализе отчетности о ходе финансирования и реализации инвестиционных проектов, начатых в текущем году или предыдущие годы, и представлении в финансовый орган предложений о прекращении реализации отдельных инвестиционных проектов в случае выявления фактов нецелевого и (или) неэффективного использования бюджетных средств, выделенных на их реализацию.

Роль органа, уполномоченного в сфере экономической политики, в процессе формирования бюджета принимаемых обязательств в части капитальных вложений состоит в проведении формальной и стоимостной экспертизы новых инвестиционных проектов. Суть формальной экспертизы сводится к проверке соответствия каждого инвестиционного проекта требованиям к его содержанию и форме изложения.

Стоимостная экспертиза основывается на данных о стоимости аналогичных инвестиционных проектов.

Процедуры подготовки и оценки инвестиционных проектов главных распорядителей бюджетных средств предлагается строить исходя из следующей схемы.

Предложения по составу расходов инвестиционного характера (инвестиционные заявки, представляющие собой перечень предлагаемых к финансированию в плановом периоде инвестиционных проектов) представляются ГРБС в орган, уполномоченный в области экономической политики, одновременно с представлением в финансовый орган своих предложений по бюджету действующих и принимаемых обязательств. По инвестиционным проектам, входящим в бюджет действующих обязательств, инвестиционные заявки ГРБС должны включать сведения о ходе их

финансирования и реализации, а также обоснование предложений по увеличению/уменьшению их финансирования в плановом периоде. Новые инвестиционные проекты должны содержать сведения, вытекающие из принципов БОР, в числе которых:

- обоснование соответствия капитальных вложений, предлагаемых в рамках инвестиционного проекта, полномочиям главного распорядителя бюджетных средств;
- обоснование соответствия капитальных вложений, предлагаемых в рамках инвестиционного проекта, целям и задачам главного распорядителя бюджетных средств;
- оценка альтернативных методов достижения целей и задач, ради достижения которых реализуется инвестиционный проект;
- оценка рисков недостижения целей инвестиционного проекта;
- обоснование социально-экономической целесообразности предлагаемых капитальных вложений, объема и сроков их осуществления;
- оценка будущих текущих расходов на содержание и эксплуатацию некоммерческого объекта, который должен быть создан в результате реализации инвестиционного проекта.

Важным моментом при планировании капитальных вложений является оценка стоимости реализации инвестиционных проектов. На региональном и местном уровнях представляется целесообразным установить, что проектно-сметная документация по инвестиционным проектам разрабатывается не ранее, чем будет принято решение о включении соответствующих проектов в АИП, и за счет сметы проектов. При этом для обеспечения стабильности АИП необходимо установить, что оценка стоимости проектов, заявленная ГРБС, нуждается в подтверждении, которым могут служить результаты конкурсных торгов на заключение договоров по строительству аналогичных объектов или коммерческие предложения подрядчиков, имеющих опыт реализации аналогичных проектов.

Возможно также предусмотреть правила корректировки АИП по результатам конкурса на право реализации инвестиционного проекта. Для этого следует установить, что, в случае если стоимость выигравшего на торгах конкурсного предложения более чем на определенную величину (например, 10 либо 20%) превышает стартовую стоимость торгов (т. е. объем ассигнований, предусмотренных на реализацию данного инвестиционного проекта в бюджете), такие торги должны признаваться несостоявшимися. Тогда проводятся повторные торги либо проект исключается из АИП (при наличии оснований полагать, что его реализация по цене, предусмотренной проектно-сметной документацией, невозможна).

Учитывая, что инвестиционные проекты, входящие в бюджет принимаемых обязательств, являются частью целевых программ, их планирование должно осуществляться совместными решениями финансового органа и органа, уполномоченного в сфере экономической политики.

Впоследствии в процессе подготовки проекта перспективного финансового плана финансовый орган и орган, уполномоченный в сфере экономической политики, согласуют инвестиционную составляющую перечня предлагаемых к финансированию ведомственных и региональных (местных) целевых программ и определяют предельный объем финансирования инвестиционных расходов для каждого главного распорядителя бюджетных средств. При отборе новых инвестиционных проектов, предлагаемых к финансированию в плановом периоде, указанные органы исполнительной власти проводят сравнительную оценку их общественной значимости и общественной полезности, а также анализируют их на предмет соответствия приоритетам социально-экономического развития субъекта РФ (муниципального образования), определенным в программных документах среднесрочного характера.

Предельные объемы инвестиционных расходов для каждого главного распорядителя бюджетных средств на среднесрочный период подлежат закреплению в ПФП.

На заключительном этапе бюджетного планирования ГРБС представляют в орган, уполномоченный в сфере экономической политики, уточненные инвестиционные заявки (одновременно с представлением в финансовый орган бюджетных докладов, уточненных по результатам рассмотрения представительным органом законопроектов, влияющих на формирование доходов и расходов бюджета), после чего орган, уполномоченный в сфере экономической политики, начинает подготовку АИП.

Отчетность об исполнении АИП за прошедший год готовится одновременно с подготовкой отчета об исполнении бюджета в начале текущего финансового года до начала работы над проектом бюджета на очередной год. Сводный отчет составляется органом, уполномоченным в сфере экономической политики, представляется в финансовый орган и содержит сведения об объеме израсходованных средств по каждому проекту, информацию о ходе строительства объектов и иную информацию (см. подробнее полную версию Программы).

12.2.3 Регламентация взаимоотношений между государственными (местными) органами и подрядчиками при реализации инвестиционных проектов

Реализация инвестиционных проектов осуществляется путем заключения государственными (муниципальными) заказчиками государственных (муниципальных) контрактов на выполнение подрядных работ по результатам конкурсных торгов.

В целях соблюдения государственных (муниципальных) интересов в процессе заключения и исполнения договоров строительного подряда для государственных (муниципальных) нужд представляется целесообразным утвердить типовые формы таких договоров нормативными актами региональной (местной) администрации.

Можно выделить наиболее принципиальными положениями, которые требуют отражения в типовых формах договоров строительного подряда для государственных (муниципальных) нужд.

- Необходимо определить исчерпывающий перечень оснований для повышения сметной стоимости в процессе исполнения договора и порядок проверки обоснованности требований подрядчика о корректировке сметной стоимости. Причем цена по договорам подряда для государственных (муниципальных) нужд со сроком действия до одного года (или максимум двух лет) должна быть твердой.
- Подрядчику следует предоставить право по собственному усмотрению перераспределять расходы по отдельным статьям сметы в заранее оговоренных пределах, если это не влечет изменений в технической документации и не влияет на качество выполняемых работ. При этом перераспределение расходов по отдельным статьям сметы в пользу сметной прибыли подрядчика, а также статей, стоимость которых рассчитывается в процентах от прямых затрат, не должно допускаться, даже если заказчик согласен на такое перераспределение.
- Необходимо предусмотреть возможность истребования от подрядчика предварительного обеспечения исполнения его обязательств по договору в виде банковской гарантии, залога или поручительства. Если цена договора превышает определенный порог, установленный решением высшего исполнительного органа, предоставление подрядчиком обеспечения исполнения обязательств по такому договору должно быть обязательным.
- Необходимо установить минимальную продолжительность гарантийного срока (дифференцированного по видам работ), в течение которого подрядчик обязан безвозмездно устранять недостатки работ.
- Следует предусмотреть обязательное получение согласия заказчика на привлечение субподрядчиков к процессу выполнения работ. Более жестким вариантом решения является увеличение суммы предоставляемого подрядчиком обеспечения в случае, если объем работ, выполняемых субподрядчиками, превышает, например, половину общего объема работ.

- Требуется существенно конкретизировать порядок осуществления заказчиком контроля за выполнением работ по договору, включая контроль технологии и качества, обратив право заказчика осуществлять соответствующий контроль в обязанность. Принимая во внимание невозможность урегулировать особенности всех видов подрядных договоров для государственных (муниципальных) нужд в одном типовом договоре, представляется целесообразной также разработка на уровне главных распорядителей бюджетных средств типовых договоров подряда для госнужд в отдельных отраслях.

За реализацию программы реструктуризации государственного и муниципального сектора и повышения эффективности бюджетных расходов в сфере промышленности, энергетики и строительства на региональном и муниципальном уровне отвечает орган, уполномоченный в области экономической политики.

Показатели оценки реализации программы содержатся в полной версии Программы.

13 НАПРАВЛЕНИЯ РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА И ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ НА СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО

13.1 Общие условия повышения эффективности бюджетных расходов в агропромышленном секторе

Бюджетные расходы на агропродовольственный комплекс подразделяются на две неравные части.

Во-первых, это бюджетные услуги, осуществляемые в этом секторе так же, как и в других сферах деятельности государства: контрольно-надзорные функции, обучение, прикладные исследования. Большинство расходов на финансирование бюджетных услуг объективно обусловлено, может стоять вопрос о рационализации организации той или иной бюджетной услуги и о передаче этой функции в частные руки или публичным организациям.

В условиях переходного периода появились и некоторые дополнительные услуги, объективность которых может быть оспорена. На первых стадиях развития агропродовольственного рынка в стране не было самых элементарных рыночных институтов, которые в значительной мере стало замещать государство, создав специальные государственные или квази-государственные организации – сельскохозяйственный банк, лизинговую компанию и др. Часть сельскохозяйственных предприятий была сохранена в государственной собственности для выполнения определенных функций, например, не было приватизировано большое количество племенных, семенных, учебных хозяйств. Весь этот государственный сектор в АПК также требует бюджетных расходов, в отношении которых может стоять вопрос не только о рационализации, но и правомерности их сохранения далее.

Вторая часть бюджетных расходов на АПК – это собственно программная часть, субсидии частным производителям для решения тех или иных государственных задач в данном секторе. Они - наиболее весомая часть расходов государства на АПК. Субсидии не являются объективной

необходимостью и отражают лишь общественный выбор по поддержке той или иной деятельности.

13.2 Необходимые изменения федерального законодательства и федеральной политики

Во всех федеративных государствах субсидии, влияющие на рыночные условия, всегда предоставляются только на федеральном уровне, чтобы не разрывать единое рыночное пространство страны. Региональные бюджеты финансируют только программы сельского развития.

В России с самого начала реформ доля региональных бюджетов в поддержке сельского хозяйства очень высока (80% в 1998 году, снизилась до 50% в 2004 г.). В 2004 году законом №ФЗ-122 все сельскохозяйственные субсидии переведены на региональный уровень. Во-первых, это усилит регионализацию агропродовольственных рынков, что однозначно неэффективно для развития страны. Во-вторых, таким образом конкурентные преимущества в аграрном производстве будут искусственно смещены в сторону регионов-доноров, основная часть которых расположена в зонах с неблагоприятными для сельского хозяйства природно-климатическими условиями. А это означает неэффективное территориальное размещение производства и, соответственно, - неэффективное использование общественных ресурсов.

Необходима отмена данного положения указанного закона и принятие правой нормы, ограничивающей возможности применения на региональном уровне мер, влияющих на рыночную конкуренцию – таких, как прямые дотации в цены, закупочные и товарные интервенции, со-субсидирование соответствующих программ федерального уровня. За региональными уровнями бюджета могут быть сохранены программы сельского развития: формирование дополнительных источников доходов населения в сельской местности, развитие инженерной, социальной и коммуникационной инфраструктуры.

Бюджетные услуги могут оказываться и на федеральном, и на региональном

уровне. Однако есть набор функций государства, которые должны осуществляться исключительно в общенациональном масштабе: установление единых нормативов и стандартов, контроль за их исполнением на всей территории страны и т.д.

13.3 Конкретные мероприятия по реструктуризации и повышению эффективности бюджетных расходов в агропродовольственном секторе

13.3.1 Изменение системы бюджетного планирования

В настоящее время основные программы поддержки АПК стали позициями бюджетной классификации – племенные дотации, дотации на семена, лизинговый фонд, поддержка кредита т.д. Эта бюджетная классификация стала определять структуру расходов на АПК, позиции расходов не пересматриваются. Такой подход в корне неверен.

Необходимо перейти к формированию аграрной политики с помощью отдельных программ по принципам «бюджетирования, ориентированного на результат». Исходя из общих стратегических целей развития сектора, первоначально формируется система конкретных задач, обеспечивающих достижение этих целей на определенном временном отрезке. Программы должны быть нацелены на решение каждой из этих задач, состоять из набора взаимоувязанных мер, иметь конечные индикаторы достижения цели и оценку бюджетных расходов на ее реализацию.

Бюджетный классификатор каждого региона должен отражать региональную программу развития АПК и меняться по мере ее пересмотра.

В совокупности такие программы составляют Программу развития АПК региона на среднесрочный период. По завершении срока реализации Программы необходима оценка ее эффективности в достижении поставленных задач, а это также означает оценку и эффективности расходования бюджетных средств. Такая оценка должна носить публичный характер. Формирование программ на следующий период должно осуществляться на основе оценки эффективности предыдущего периода. Необходим переход от ежегодного к

среднесрочному планированию агропродовольственной политики - Программа развития АПК должна приниматься на 3-4 года, чтобы давать возможность субъектам рынка иметь среднесрочные ориентиры для своего функционирования.

13.3.2 Изменение системы субсидирования частного бизнеса в АПК

13.3.2.1 Перенос центра тяжести со связанных мер на несвязанные меры

Связанные меры (прямые субсидии на продукцию, интервенции, производственные квоты, меры субсидирования факторов производства) – это меры, обусловленные объемами производства, напрямую влияющие на эти объемы и потому наиболее сильно воздействующие на рынки. Несвязанные меры (прямые выплаты в доходы, развитие инфраструктуры, поддержка прикладных исследований) – это меры, напрямую не обусловленные объемами производства и потому имеющие меньшее воздействие на рынки.

В России, особенно на региональном уровне, преобладают меры связанные. Переходные условия российской экономики обуславливают острейшую нехватку основных видов рыночной инфраструктуры и институтов в АПК. Нет развитой системы кредитования, системы лизинга и технического обслуживания, системы страхования сельскохозяйственных рисков, маркетинговой инфраструктуры, не развита система стандартов, экспортная инфраструктура и проч. Это обуславливает потребность в мерах именно несвязанных, необходима переориентация суммарной бюджетной поддержки от регулирования собственно рынков на формирование институтов и инфраструктуры.

13.3.2.2 Субсидирование сельского хозяйства *vers* поддержка сельского развития

Рост продуктивности в аграрном производстве ведет к резкому снижению потребности в рабочей силе непосредственно в сельском хозяйстве. Это

приводит либо к росту скрытой форме безработицы, либо к массовой миграции сельского населения в города. Снижение плотности населения во многих сельских территориях будет означать утрату социо-культурного контроля над этой территорией страны.

Скрытая безработица выражается в катастрофически низкой заработной плате в этом секторе экономики. А низкая оплата труда ведет, в свою очередь, к дефициту квалифицированных кадров и неэффективности сектора. Низкая эффективность сектора – это отсутствие налоговой базы местных бюджетов для развития инженерной и социальной инфраструктуры. А это - вновь снижает привлекательность сельской экономики для квалифицированных кадров. Данный порочный круг может быть разорван только с помощью государственного вмешательства. Таким образом, поддержка в АПК должна в определенной мере быть переориентирована собственно с поддержки производства в сферу социального развития села.

Программы должны включать три основные составляющие - создание системы неаграрной занятости в сельской местности, развитие сельской социальной и инженерной инфраструктуры, а также – изменение парадигмы сельского образования. В частности, нужна система мер по стимулированию малого предпринимательства в сельской местности, в первую очередь создание системы микрокредитования; необходимо финансировать инженерные сети и базовые элементы социальной инфраструктуры, а также софинансировать частные проекты по развитию инфраструктурных сетей. Система среднего образования в сельской местности должна быть переориентирована с подготовки кадров для работы в аграрном производстве на подготовку кадров для всей сельской экономики.

13.3.2.3 Элиминирование лимитного принципа распределения субсидий

Министерство сельского хозяйства РФ устанавливает верхние пределы (лимиты) расходов по каждому направлению для регионов. В среднем лимиты делятся пропорционально валовой продукции сельского хозяйства региона.

Аналогично этот лимит доводится до частных производителей. Это имеет ряд негативных последствий.

Во-первых, не желая терять выделенные федеральные средства, региональные администрации всеми способами «осваивают лимит». Во-вторых, возникает очередь потенциальных бенефициаров лимитированных субсидий со всеми негативными последствиями – коррупцией, неравномерностью субсидирования производителей. В-третьих, субсидия становится поддержкой не сектора в целом, а отдельных отобранных производителей, тем самым искажая конкурентную среду на рынке. Поэтому для повышения эффективности субсидий необходимо постепенно отменять лимитный подход.

Субсидии должны быть равнодоступны всем субъектам рынка, отвечающим условиям получения этой субсидии. Для гарантирования исполнения бюджетных обязательств может быть введено 10%-ное резервирование бюджетных средств по каждой отдельной программе или по всей их совокупности.

13.3.2.4 Предложения по изменению отдельных программ субсидирования

Программы компенсации части расходов на производственные ресурсы (минеральные удобрения и средства защиты растений, техническое переоснащение, племенной материал, семена, иногда – горюче-смазочные материалы) часто приводят к ухудшению положения аграрного сектора, что означает неэффективное расходование бюджетных средств. Эти программы необходимо изменить.

Субсидирование расходов на минеральные удобрения в условиях неэластичного предложения на внутреннем рынке выливается в рост внутренних цен, то есть конечным получателем субсидии является не сельхозпроизводители, а производители минеральных удобрений. Для повышения эффективности расходования бюджетных ресурсов на эту программу компенсации сельхозпроизводителям должны быть дополнены

мерами по ограничению вывоза удобрений. В противном случае данная программа должна быть отменена.

Действующая программа государственного лизинга, направленная на техническое переоснащение АПК, предполагает формирование монопольной (национальной или региональной) структуры по предоставлению сельскохозяйственной техники. Во-первых, монополия не позволяет развиваться коммерческому лизингу. Во-вторых, производителям навязывается номенклатура техники, не всегда соответствующая их реальным потребностям. В-третьих, нарушаются конкурентные условия рынков самой сельскохозяйственной техники. Для повышения эффективности программы она должна действовать аналогично программе по субсидированию процентных ставок по банковским кредитам: бюджет должен компенсировать приобретение сельскохозяйственной техники и оборудования, купленной за собственный счет или полученной на условиях лизинга, независимо от поставщика или лизингодателя.

Растущей статьёй расходов на АПК в федеральном бюджете является поддержка страхования. Аналогичные программы вводятся и в регионах. Федеральный бюджет компенсирует часть страхового взноса страховым компаниям при соблюдении целого набора условий, средства перечисляются не страхователю, а страховщику. Такая система допускает заключение фиктивных страховых договоров с фиктивной выплатой страховых премий. Подобная программа необходима, однако она также должна быть построена на принципах кредитных программ: страхователям компенсируется часть Это распространенная мировая практика страхового взноса при заключении страхового договора в любой лицензированной страховой компании. При сложившейся практике гарантированного государством покрытия убытков от стихийных бедствий производители сельскохозяйственной продукции не мотивированы к страхованию. Здесь необходим элемент принуждения, им может стать обусловленность других видов субсидий наличием определенной доли застрахованных посевов и скота.

13.3.3 Приватизация государственных сельскохозяйственных предприятий и сельскохозяйственных предприятий с государственным участием

Часть государственных предприятий и предприятий с государственным участием в сельском хозяйстве сформировалась в результате того, что в ходе первичной приватизации в секторе региональные администрации стремились сохранить за собой контроль над функциями этих предприятий. Число таких предприятий в годы реформ постоянно сокращалось, оставшиеся также должны быть приватизированы.

Вторая часть государственных предприятий и предприятий с государственным участием в сельском хозяйстве – результат создания таких предприятий в последующие годы с целью замещения неразвитых рыночных институтов в аграрном секторе. Государственные структуры получают бесплатные оборотные средства, кроме того, государство осознанно создает монопольные условия для этих структур, что препятствует развитию рынков. Такие предприятия наделяются бюджетными средствами и государственным имуществом, которые могут использоваться для предпринимательской деятельности. В значительной мере, такие ГУПы заменили запрещенные в свое время внебюджетные фонды, в некоторых случаях через них проходят бюджетные средства, сопоставимые со всем аграрным бюджетом субъекта Федерации. Приватизация таких предприятий не решит, а только усугубит проблему монополизации рынков, если система влияния на рынок, в контексте которой они были созданы, не будет изменена. В данном случае демонополизация рынка, т.е. создание условий, при которых ГУП или предприятие с государственным участием оказывается в равных конкурентных условиях с другими игроками соответствующего рынка, играет не менее, а, возможно, и более важную роль, чем изменение формы собственности.

14 НАПРАВЛЕНИЯ РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО СЕКТОРА И ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

14.1 Общие условия повышения эффективности бюджетных расходов на правоохранительную деятельность

Управление отраслью «правоохранительная деятельность» в основном осуществляется федеральными органами исполнительной власти, органы управления отраслью находятся в прямом подчинении федеральных структур, а субнациональные власти принимают участие в управлении отраслью через согласование назначения руководителей региональных подразделений милиции общественной безопасности. Однако действующее законодательство закрепляет обязанности по софинансированию деятельности правоохранительных органов из бюджетов субъектов Федерации.

Непоследовательность в разграничении полномочий в сфере правоохранительной деятельности, незавершенность реформирования структуры органов охраны правопорядка являются существенными барьерами на пути повышения эффективности бюджетных расходов в данной сфере и качества предоставляемых услуг. Последовательная реформа в данной области должна включать:

- значительное снижение численности правоохранительных органов;
- формализацию существенно уточненных полномочий немногочисленной федеральной службы для пресечения и расследований тяжких преступлений;
- передачу большей части ответственности за организацию деятельности и финансирование правоохранительных органов на местный и региональный уровни с последующим формированием структур муниципальной полиции вместо ликвидируемых структур федеральной милиции общественной безопасности.

14.2 Конкретные механизмы преобразований в сфере правоохранительной деятельности

14.2.1 Внедрение в отрасли механизмов бюджетирования, ориентированного на результат

Действующая практика предоставления средств на выплату заработной платы и решение отдельных социальных и бытовых проблем сотрудников представляется неэффективной, так как не создает стимулов к учету интересов местного населения. Вместо этого необходимо, не снижая объемов финансирования (а возможно, в зависимости от приоритетов региональных властей, увеличивая объем бюджетных ассигнований), предоставлять бюджетные средства в объеме, превышающем финансирование нормативной численности милиции общественной безопасности, на достижение согласованных стратегических целей и решение ряда тактических задач, связанных с обеспечением общественной безопасности в субъекте Федерации или муниципальном образовании.

Имеющиеся ресурсы целесообразно сконцентрировать в рамках реализации комплексных программ обеспечения безопасности на территории субъекта Федерации или муниципального образования, где деятельность собственно правоохранительных органов будет не единственным видом программной деятельности. Что касается программ и подпрограмм, непосредственно ориентированных на правоохранительную деятельность, то должна существовать как можно более прямая связь между объемами финансированием правоохранительных органов из субнационального бюджета и согласованием и последующей реализацией с их участием совокупности бюджетных целевых программ, направленных на достижение целей и решение задач в данной сфере.

Во многих случаях в рамках региональных и муниципальных программ в качестве оценочных могут использоваться показатели непосредственных результатов. Например, целесообразно при наличии сложной криминогенной ситуации в определенной местности (районе) выбрать в качестве базы оценки результативности деятельности правоохранительных органов за счет дополнительного финансирования такие показатели непосредственного результата, как численность сотрудников, занятых в каждый момент времени в

патрулировании (пешем или на автотранспорте) согласованной территории, число рейдов в указанном районе в определенном временном интервале и т.п.

Более сложная задача возникает при попытке оценить конечные результаты правоохранительной деятельности. Для предотвращения негативных последствий результаты и критерии оценки результативности функционирования правоохранительных органов должны регистрироваться и отслеживаться на основании данных не только самих правоохранительных органов, но и независимых организаций или, в крайнем случае, независимых организационных подразделений с отдельной системой показателей оценки деятельности. Удовлетворенность населения правоохранительной деятельностью может измеряться опросами, проводимыми независимыми частными и не расположенными на территории региона организациями.

Помимо этого, можно привести примеры следующих критериев оценки деятельности правоохранительных органов:

- показатели смертности от криминальных причин;
- медицинская статистика по телесным повреждениям различной степени тяжести, имеющим криминальное происхождение;
- смертность и травматизм по причине дорожно-транспортных происшествий (показатели результативности по программам обеспечения безопасности дорожного движения, в которых задействованы не только органы внутренних дел).

Однако очевидно, что использование в качестве критериев для финансирования показателей конечных результатов правоохранительной деятельности требует гораздо более сложных технологий бюджетирования и накопления опыта внедрения механизмов бюджетирования по результатам, поэтому на данном этапе может быть внедрено лишь в экспериментальном порядке.

14.2.2. Контроль местного сообщества за эффективностью и результативностью финансирования правоохранительной деятельности

В связи с тем что обеспечение общественной безопасности на базовом уровне во многом является локальным общественным благом, на местном уровне целесообразно провести эксперимент с введением должности выборного должностного лица, координирующего взаимодействие с правоохранительными органами.

Такое выборное должностное лицо должно быть наделено следующими полномочиями:

- подготовка решений о финансировании из местного бюджета нужд правоохранительных органов, согласование с правоохранительными органами основных показателей бюджетных целевых программ;
- взаимодействие с заинтересованными общественными организациями, представителями бизнеса и т.д. по совместному оказанию населению услуг в сфере обеспечения общественного порядка и безопасности на территории, координация их усилий с федеральными и иными структурами правоохранительных органов;
- участие в мониторинге и оценке деятельности правоохранительных органов, контроль за реагированием правоохранительных органов на заявления граждан;
- подготовка и согласование предложений по благоустройству территорий, совершенствованию планов застройки и т.п. с целью профилактики правонарушений.

До первых выборов можно поручить исполнение обязанностей такого лица одному из депутатов представительного органа местного самоуправления.

Одним из важных условий повышения эффективности деятельности правоохранительных органов является участие в ней общественности. Разумеется, ключевым условием необходимости обращения за помощью к общественности является наличие хронических и острых проблем в сфере общественной безопасности, создающих в местном сообществе высокий спрос на защиту и готовность принять личное участие в решении проблем безопасности. Необходимы выявление и координация работы групп потенциально заинтересованных граждан - родителей детей школьного

возраста, собственников жилья, в том числе садовых участков, предпринимателей – владельцев стационарных торговых точек, кафе, ресторанов, баров и т.п. по оказанию ими помощи правоохранительным органам. Ориентация на такие заинтересованные группы (уточняемые по результатам опросов) в сочетании с ориентацией на ограниченные и четко специфицированные задачи (например, борьба с распространением наркотиков, борьба с уличной преступностью, предотвращение столкновений на национальной или религиозной основе, борьба с подростковыми бандами) позволит привлечь дополнительные ресурсы на правоохранительную деятельность. Эффективным является также сотрудничество с правозащитными организациями.

Основные меры (кроме сбора дополнительных средств на выполнение программ обеспечения общественной безопасности путем самообложения) по оказанию помощи населением в обеспечении безопасности – это участие в патрулировании совместно с сотрудниками правоохранительных органов и, главное, помощь в сборе информации.

При этом представляется нецелесообразным рекомендовать органам местного самоуправления воссоздание добровольных народных дружин в их прежнем виде.

14.2.3 Реструктуризация бюджетной сети, внедрение механизма социального заказа

С целью совершенствования системы управления расходами местных бюджетов на правоохранительную деятельность необходимо пересмотреть подходы к финансированию услуг, предоставляемых на настоящий момент медицинскими вытрезвителями. Успешный опыт Саратовской области показал, что указанные учреждения эффективно замещаемы услугами специализированных, действующих на основе муниципального заказа транспортных компаний, доставляющих лиц, находящихся в нетрезвом состоянии, по месту жительства либо, при отсутствии такой возможности, – в

медицинское учреждение до нормализации состояния (с оплатой таких услуг их потребителями в установленном порядке).

14.2.4 Информационная поддержка правоохранительных органов

Высокую отдачу в данной сфере могут дать первоначальные инвестиции в создание локальных компьютерных сетей с хорошо защищенным сервером местного управления внутренних дел (или в перспективе – муниципальной полиции). В частности, наличие таких сетей существенно снизит потери информации, связанные с текучестью кадров, с проблемами взаимоотношений между отделами, территориальными подразделениями и т.п.

15 НАПРАВЛЕНИЯ РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА И ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

15.1. Общие условия повышения эффективности бюджетных расходов на государственное и муниципальное управление

Реформы, направленные на повышение эффективности бюджетных расходов, предъявляют спрос на преобразования в сфере государственного и муниципального управления. Как свидетельствует международный опыт внедрения методов бюджетирования, направленных на повышение эффективности бюджетных расходов, наиболее успешные реформы сопровождались изменением структуры органов власти, пересмотром полномочий и функций органов власти. В этой ситуации административная реформа должна стать необходимой составляющей проводимых преобразований.

При этом на региональном и местном уровнях представляется нецелесообразным воспроизводить используемую на федеральном уровне трехуровневую структуру органов исполнительной власти (предусматривающую организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам). Стратегическое бюджетное планирование в регионах может осуществляться на уровне главных распорядителей бюджетных средств при условии, что из их числа будут исключены бюджетные учреждения, не являющиеся органами исполнительной власти субъекта РФ.

Однако Консультант предлагает разнести во времени изменение бюджетного процесса и осуществление широкомасштабных реформ управления на региональном и местном уровнях. По мнению консультанта, на первом этапе преобразований должны быть отработаны механизмы бюджетирования по результатам. Основные мероприятия реформирования системы органов государственного управления и местного самоуправления должны проводиться на последующих этапах реформ. Это обусловлено следующими причинами:

- необходимо разнести во времени реформу секторов, подведомственных тем или иным органам управления, и реформу самих этих органов;
- для реформирования организационных структур необходимо накопление опыта в реализации бюджетирования, ориентированного на результат, формирование устойчивой системы целей и задач главных распорядителей бюджетных средств, для чего необходимо несколько циклов бюджетного планирования в новых условиях;
- осуществление болезненных мер по изменению системы управления на первом этапе внедрения бюджетирования по результату может существенно усилить противодействие аппарата данным подходам.

В связи с этим на среднесрочную перспективу (3–5 лет) предлагается отказаться от радикального изменения системы органов исполнительной власти, внося в нее эволюционные изменения, позволяющие повысить качество управления и необходимые для внедрения новых методов бюджетирования. Предлагаемые изменения находятся в русле государственной политики в данной сфере, направленной на совершенствование системы управления и повышение качества государственных услуг.

15.2 Конкретные меры по совершенствованию государственного и муниципального управления

15.2.1 Организационные изменения, необходимые для внедрения бюджетирования по результатам

Организация процесса подготовки главными распорядителями бюджетных средств (ГРБС) ежегодных докладов о результатах и основных направлениях их деятельности может осуществляться тремя способами:

Первый способ. В структуре каждого главного распорядителя бюджетных средств создается подразделение, подчиняющееся непосредственно руководителю ГРБС, к функциям которого относятся:

- координация и методологическое сопровождение подготовки докладов ГРБС;

- изучение потребностей, оценка спроса на общественные товары и услуги, производимые и предоставляемые за счет средств, находящихся в распоряжении данного ГРБС;
- мониторинг достижения целей и задач бюджетного планирования в сфере, подведомственной данному ГРБС, в том числе организация изучения мнения потребителей бюджетных услуг;
- анализ эффективности использования бюджетных средств данного ГРБС, в том числе за счет осуществления институциональных реформ (реструктуризации бюджетной сферы, перехода на новые методы финансирования услуг, привлечения частного сектора к предоставлению услуг и т.п.).

Второй способ. В правительстве (администрации) создается единый аналитический центр, который выполняет вышеперечисленные функции по всем секторам бюджетной сферы. Единый аналитический центр должен подчиняться председателю правительства/руководителю администрации непосредственно.

Третий способ. Работа по координации и методологическому сопровождению подготовки докладов ГРБС и мониторингу хода выполнения целей и задач в отраслях бюджетной сферы осуществляется специализированным аналитическим центром, не входящим в структуру органов государственного/муниципального управления, по договорам государственного/муниципального заказа. При реализации третьего варианта организации работы по подготовке бюджетных докладов в каждом ГРБС в рамках существующей структуры должно быть выбрано подразделение, на которое возлагаются функции по координации работы всех структурных подразделений ГРБС с консультантами.

Организация деятельности Комиссии по повышению результативности бюджетных расходов.

Как на уровне субъектов РФ, так и на уровне муниципальных образований предусматривается создание Комиссий по повышению результативности

бюджетных расходов. Комиссия на уровне субъекта РФ осуществляет координацию работы по подготовке ГРБС ежегодных докладов о результатах и основных направлениях их деятельности; на уровне муниципальных образований Комиссия создается для методического руководства процессом подготовки и оценки муниципальных целевых программ.

В состав комиссий должны входить руководители ГРБС, представители органов исполнительной власти региона, депутаты законодательного (представительного) органа власти, независимые эксперты и представители общественности. В состав Комиссии на уровне субъекта РФ могут включаться также представители территориальных подразделений органов федеральной власти и крупных муниципальных образований. В Комиссию на уровне муниципального образования могут входить представители территориальных подразделений региональных органов государственной власти.

Административные изменения в отношении органов исполнительной власти - главных распорядителей бюджетных средств.

На первом этапе необходимо изменение подходов к формированию положений об органах исполнительной власти регионов и муниципальных образований. В связи с этим предлагается:

- Исключить из положений об органах исполнительной власти регионов (муниципалитетов) и структурных подразделений этих органов власти, являющихся ГРБС, цели и задачи их деятельности, поскольку цели и задачи должны найти отражение в бюджетных докладах ГРБС.
- Определить в положениях сферы деятельности и компетенцию органов исполнительной власти регионов (муниципалитетов) и их структурных подразделений, что позволяет ограничить цели и задачи ГРБС именно той сферой деятельности, которая закреплена за данным органом исполнительной власти, избежать дублирования и неопределенности полномочий различных ГРБС.
- Определить в положениях функции органов исполнительной власти регионов (муниципалитетов).

Работу по внесению изменений в положения об органах исполнительной власти— главных распорядителях бюджетных средств целесообразно возложить на сами эти органы. Рассмотрение предложений о внесении изменений в положения возложить на Комиссию по административной реформе (см. далее).

На последующих этапах реформы должно происходить изменение внутренней структуры данных органов, в которых должны создаваться структурные подразделения, реализующие бюджетные программы.

Изменение функций органа, уполномоченного в сфере экономической политики и финансового органа. Должны быть разграничены функции между органом, уполномоченным в сфере экономической политики, и финансовым органом. К функциям органа, уполномоченного в области экономики, предлагается отнести стратегическое планирование развития субъекта РФ (муниципального образования), формирование адресных инвестиционных программ и программ приватизации. За финансовым органом следует закрепить функции по управлению расходами.

Кроме того, оба этих структурных подразделения несут ответственность за методическую и методологическую помощь ГРБС по подготовке бюджетных докладов, осуществляют экспертизу бюджетных докладов ГРБС. Либо финансовый орган, либо орган, уполномоченный в сфере экономической политики могут быть уполномочены Комиссией по повышению результативности бюджетных расходов разрабатывать Сводный доклад высшего исполнительного органа власти.

Подготовка бюджетных докладов органом, уполномоченным в области экономической политики, и финансовым органом не предусматривается.

15.2.2 Отдельные меры по повышению эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления

В качестве мер по повышению эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления предлагается:

- Разрабатывать стандарты услуг и административные регламенты;
- Развивать аутсорсинг административно-управленческих функций;
- Создать Комиссию по административной реформе, которая на первоначальных этапах реформы должна обеспечивать решение следующих задач:
 - разработка методических рекомендаций по внесению изменений в положения об органах исполнительной власти;
 - рассмотрение предложений ГРБС о внесении изменений в положения об органах исполнительной власти, в том числе анализ функций ГРБС с целью исключения дублирования, прекращения избыточного регулирования субъектов предпринимательской деятельности, изменения функций в связи с проводимыми реформами;
 - разработка методических рекомендаций по разработке и внедрению стандартов общественных услуг и административных регламентов;
 - контроль за разработкой и внедрением стандартов общественных услуг;
 - контроль за разработкой и внедрением административных регламентов.

В дальнейшем Комиссия должна стать центром, координирующим всю работу по углублению административной реформы и изменению структуры органов управления.

- Способствовать межведомственной координации, в т.ч. совершенствованию информационных потоков в рамках органов исполнительной власти путем формирования информационных регламентов, четко определяющих, какая информация должна предоставляться тому либо другому кругу пользователей. Наиболее эффективно подобные регламенты могут внедряться в условиях электронного документооборота, когда для каждого вида документов должен быть установлен четкий список рассылки. Для решения проблемы обмена информацией между органами власти различных уровней бюджетной сферы рекомендуется заключение договоров (соглашений) между различными уровнями власти, а также между органами исполнительной власти и государственными (муниципальными) предприятиями о предоставлении

информации, в которых бы оговаривалась регулярность предоставления информации, ее объем и т.п. Порядок заключения этих договоров может быть урегулирован нормативно-правовым актом на уровне субъекта РФ.

- Внедрить в практику управления для повышения эффективности системы коммуникаций органов власти с обществом:
- общественные дискуссии, слушания, форумы;
- официальные интернет-порталы региональных органов власти и органов власти местного самоуправления;
- горячие линии;
- информационные дни.
- Осуществлять регулярное проведение социологических опросов о качестве бюджетных услуг для оценки эффективности деятельности органов власти.

15.2.3 Меры по совершенствованию государственной (муниципальной) службы

Меры по реформированию государственной (муниципальной) службы могут включать в себя следующее:

- Внесение изменений в систему оплаты труда государственных (муниципальных) служащих. В региональном/муниципальном бюджете должен предусматриваться фонд премирования, который в дальнейшем распределяется между органами исполнительной власти на начальном этапе – в зависимости от качества подготовленных докладов, а затем – в зависимости от достижения данными органами власти целей и задач, установленных ими в своих бюджетных докладах. Данные изменения предлагается внести в систему оплаты труда только работников органов власти, разрабатывающих бюджетные доклады. Руководители ГРБС, получивших средства на выплату единовременных поощрений, распределяют данные средства между своими структурными подразделениями также в зависимости от достижения последними поставленных перед ними целей и задач.

- Расширение тематики курсов повышения квалификации государственных и муниципальных служащих путем включения в них следующих курсов:
- Проблемы и перспективы внедрения бюджетирования, ориентированного на результат.
- Среднесрочное бюджетное планирование.
- Новые механизмы финансирования общественных услуг (нормативно-подушевое финансирование, государственный социальный заказ и т.п.).
- Реструктуризация бюджетной сети (внедрение новых организационно-правовых форм, мониторинг бюджетной сети, оптимизация бюджетной сети и т.п.).
- Реформа государственных и муниципальных предприятий, привлечение частного сектора к оказанию общественных услуг.