



## УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

---

---

УДК 336.5  
ББК 65.261.5

### ПОВЫШЕНИЕ ФИНАНСОВО-РЕСУРСНОГО БАЗИСА РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ НА ОСНОВЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ И РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ <sup>1</sup>

*Е.Б. Дьякова, Л.В. Перекрестова*

Обосновано соответствие целям территориального развития внедряемой в России модели эффективного и результативного расходования средств (бюджетирование, ориентированное на результат) и исследованы возможности увеличения финансово-ресурсного базиса развития территорий за счет совершенствования основных инструментов бюджетирования, ориентированного на результат: закупочной деятельности и государственных и муниципальных заданий.

*Ключевые слова:* бюджетирование, ориентированное на результат; развитие территорий, государственные (муниципальные) закупки; государственные (муниципальные) задания; государственные (муниципальные) услуги.

Сегодня в России проблемы развития территорий связаны, с одной стороны, с уровнем дифференциацией регионов, определяемой бюджетным потенциалом, а с другой – с эффективностью и результативностью расходов бюджета. До сих пор очень велики расходы социально-экономических показателей субъектов Российской Федерации, данных о состоянии их бюджетов и отраслей экономики, расположенных на конкретных территориях. При среднероссийском объеме ВВП на душу населения 232,4 тыс. руб. в 2009 г. его объем по регионам различался почти в 68 раз (максимальный объем в Ненецком

автономном округе составил 2 982 тыс. руб., минимальный – 44 тыс. руб. в Республике Ингушетия) [1]. В последние годы также снижается эффективность бюджетного регулирования, о чем свидетельствуют данные таблицы 1.

Но современной проблемой территориальных бюджетов часто является не столько недостаточный объем бюджетных ресурсов, сколько его эффективное использование, так как определенная часть бюджетных расходов, к сожалению, неэффективна. В этих условиях возрастает роль бюджетного регулирования территориального развития, основанного на повышении его финансово-ресурсного базиса не только за счет бюджетных доходов, но и за счет расходов.

Внедряемое сегодня в Российской Федерации бюджетирование, ориентированное на результат, наиболее соответствует целям тер-

риториального развития, так как эта модель бюджетного регулирования расходов направлена на достижение:

- 1) социальной эффективности или результативности – эффективность расходов с точки зрения достижения поставленных целей, достижение социального эффекта от предоставления бюджетных услуг;
- 2) экономической эффективности или просто эффективности – соотношение объема предоставленных услуг определенного качества и затрат на их предоставление.

Анализ исследований, отражающих особенности бюджетирования, ориентированного на результат, показал, что не существует единой терминологии, как не существует и единого подхода к его внедрению в различных странах. Инструменты бюджетирования, ориентированного на результат, внедряемые в Российской Федерации в ходе бюджетной реформы, приведены в таблице 2.

Как видно из таблицы 2, инструментом бюджетирования, ориентированного на результат, который только начал внедряться, явля-

Таблица 1

**Показатели эффективности бюджетного регулирования в Российской Федерации в 2006–2010 гг., % \***

Показатель	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Среднее арифметическое соотношения доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации без учета безвозмездных поступлений	75,0	75,4	71,8	70,2	62,9	65,1
Среднее арифметическое соотношения доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации	102,5	103,7	102,9	102,6	99,1	99,2

\* Рассчитано по: [6].

Таблица 2

**Инструменты реализации бюджетирования, ориентированного на результат, в России \***

Инструменты бюджетирования, ориентированного на результат	Нормативные правовые акты, регулирующие применение инструментов	Год начала внедрения
Доклады о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования	Постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249	2004
Приоритетные национальные проекты	Распоряжение Правительства Российской Федерации от 14 ноября 2005 г. № 1926-р	2005
Ведомственные целевые программы	Ст. 179.3 Бюджетного кодекса Российской Федерации, Постановление Правительства Российской Федерации от 19 апреля 2005 г. № 239	2006
Реестр расходных обязательств	Ст. 87 Бюджетного кодекса Российской Федерации, Постановление Правительства Российской Федерации от 16 июля 2005 г. № 440, Методические указания Минфина России	2006
Проведение государственных закупок товаров, работ, услуг на конкурсной основе	Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»	2006
Обоснования бюджетных ассигнований	Ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации, Приказ Минфина России от 17 апреля 2008 г. № 47н	2007
Среднесрочное финансовое планирование	Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс...»	2008
Кассовое планирование	Ст. 217.1 Бюджетного кодекса, Приказ Минфина России от 27 ноября 2007 г. № 120н	2008
Мониторинг финансового менеджмента	Приказ Минфина России от 10 декабря 2007 г. № 123н, Приказ Минфина России от 13 апреля 2009 г. № 34н	2008
Государственные (муниципальные) задания	Ст. 69.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации, Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2008 г. № 1065	2009

\* Составлено авторами.

ются государственные (муниципальные) задания. Более того, в Бюджетный кодекс Российской Федерации в 2010 г. были внесены изменения в ст. 69.2, определяющую содержание государственного (муниципального) задания, которые вступают в силу с 2011 года. Этот же закон внес изменения в Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» [2].

Таким образом, на современном этапе бюджетной реформы наиболее актуальными инструментами бюджетирования, ориентированного на результат, являются:

- совершенствование закупочной деятельности, обеспечивающее эффективность расходов;
- формирование государственных (муниципальных) заданий, обеспечивающих результативность расходов.

Для повышения эффективности бюджетного регулирования расходов необходимо совершенствование закупочной деятельности за счет:

- расширения сферы применения электронных аукционов для снижения вероятности сговора между участниками при проведении аукционов и предоставления возможности участия предпринимателей в аукционах с помощью «удаленного доступа»;
- централизации закупок главными распорядителями бюджетных средств в целях получения экономии от масштаба;
- создания системы стимулов к обеспечению равномерного кассового исполнения доведенных до заказчиков лимитов;
- введения возможности переноса не использованных заказчиком бюджетных средств, направленных на оплату государственных (муниципальных) контрактов, из текущего финансового периода в следующий;
- предоставления заказчикам возможности частичного расходования по собственному усмотрению (на стимулирование работников, на приобретение иных товаров, работ, услуг и т. п.), полученной по итогам закупок экономии бюджетных средств, а также средств, полученных от

уплаты неустойки (пени, штрафов), и в виде обеспечения исполнения государственного (муниципального) контракта в случае невыполнения обязательств по нему [7].

Комплексному формированию другого инструмента бюджетирования, ориентированного на результат, – государственных (муниципальных) заданий – должно предшествовать определение субъектами Российской Федерации и муниципалитетами полного перечня оказываемых услуг. Именно систематизация услуг должна являться отправной точкой при формировании государственных или муниципальных заданий. На данном этапе может возникнуть проблема, связанная с неясностью включения оказываемых платных услуг в государственное (муниципальное) задание, так как возможно три варианта включения в задание платных услуг:

1) любые платные услуги, если в законе предусмотрена возможность оказания их за плату;

2) только дополнительные платные услуги (по отношению к подразумеваемому, но четко не определенному стандарту), если в законе предусмотрена такая возможность;

3) только те платные услуги, возможность оказания которых в рамках государственного задания непосредственно предусмотрена Федеральным законом (это требует внесения изменения в законы).

На следующем этапе должны быть определены показатели количественной оценки потребности в каждой услуге. Эта работа должна быть проведена главными распорядителями средств с предоставлением полученных данных в соответствующий финансовый орган. В соответствии со ст. 69.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации государственное (муниципальное) задание должно включать в себя следующие параметры:

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

Государственное (муниципальное) задание на оказание государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам также должно содержать:

- определение категорий физических и (или) юридических лиц, являющихся потребителями соответствующих услуг;
- порядок оказания соответствующих услуг;
- предельные цены (тарифы) на оплату соответствующих услуг физическими или юридическими лицами в случаях, если законодательством Российской Федерации предусмотрено их оказание на платной основе, либо порядок установления указанных цен (тарифов) в случаях, установленных законодательством Российской Федерации.

Финансовое обеспечение выполнения государственных (муниципальных) заданий осуществляется за счет средств бюджетов всех уровней и внебюджетных фондов в порядке, установленном соответствующим органом государственной власти либо местной администрацией. Состав затрат на оказание бюджетных услуг включает в себя не только расчетно-нормативные затраты на оказание единицы услуги, умноженные на количество единиц оказания этой услуги, но и расчетно-нормативные затраты на содержание имущества бюджетного учреждения. Выделение расчетно-нормативных затрат на содержание имущества связано с их постоянным характером, не зависящим от объема оказываемых услуг. Кроме того, учитывая дифференциацию регионов по уровню территориального развития, особенности различных типов учреждений, необходима дифференциация нормативов оказания услуг, включающая региональные коэффициенты, групповые коэффициенты (в соответствии с типами (группами) учреждений) и иные поправочные коэффициенты.

Прежде чем приступить к оказанию той или иной государственной (муниципальной) услуги, рассчитанные затраты бюджета на оказание единицы услуги должны быть соотнесены с затратами на оказание аналогичной услуги небюджетными организациями. В результате оказание «дорогих» для соответствующего бюджета услуг должно быть передано автономным учреждениям. На федеральном уровне приняты постановления Правительства Рос-

сийской Федерации, обеспечивающие исполнение Федерального закона «Об автономных учреждениях» [5], внесены необходимые изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации [2]. Их принятие обеспечило создание условий для максимально эффективного управления государственными и муниципальными финансовыми и материальными ресурсами в соответствии с приоритетами государственной политики. С точки зрения бюджетных ассигнований, речь в данном случае идет о субсидировании деятельности отдельных видов организаций.

Конечной целью реформы бюджетной сети должны быть повышение эффективности ее работы за счет внедрения конкурентных принципов между поставщиками услуг и экономия бюджетных средств, возникающая вследствие устранения дублирующих функций и прекращения предоставления аналогичных видов услуг различными учреждениями.

Основным механизмом оптимизации бюджетных учреждений является изменение правового положения ныне действующих бюджетных организаций согласно Федеральному закону от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ – посредством сохранения ими обновленного статуса бюджетных учреждений, который предполагает предоставление им права свободно распоряжаться самостоятельно заработанными средствами и приобретенным на них имуществом, или путем перехода в положение казенных учреждений, которые будут финансироваться по смете, а все заработанные ими средства будут поступать в бюджет их учредителей.

В то же время в комплексе с реализацией данных оптимизационных процедур следует по возможности осуществить:

- укрупнение или присоединение мелких учреждений к более крупным;
- ликвидацию учреждений, обеспечивающих низкое качество исполняемой государственной функции или оказываемой услуги или имеющих малочисленный контингент потребителей, с передачей полномочий учреждениям, имеющим аналогичную административную подчиненность, действующим на данной или на соседних территориях;
- переподчинение ряда бюджетных учреждений с целью соблюдения принципов от-

раслевой направленности основного вида деятельности;

- передачу бюджетных учреждений, выполняющих полномочия, отнесенные к ведению органов государственной власти субъектов Российской Федерации или к вопросам местного значения, в ведение соответственно органов государственной власти субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления [7].

Важным этапом при подготовке государственных (муниципальных) заданий должна стать разработка стандартов качества оказываемых услуг. Основными задачами утверждения и применения стандартов качества оказания государственных услуг являются:

- обеспечение доступа к государственным услугам равного качества;
- улучшение контроля за непосредственными результатами деятельности организаций, оказывающих государственные услуги;
- повышение степени удовлетворенности потребителей государственных услуг качеством оказания государственных услуг;
- повышение эффективности расходов регионального бюджета;
- определение обоснованных нормативов финансирования государственных услуг при установлении государственного задания.

Именно разработка стандартов качества государственных (муниципальных) услуг позволит в последующем бюджетном цикле дать оценку не только количественной реализации государственных (муниципальных) заданий, но их качественной составляющей, а также обеспечить обратную связь с потребителями услуг.

Многие субъекты Российской Федерации и входящие в их состав муниципальные образования проводят реформирование бюджетного процесса и внедряют элементы бюджетирования, ориентированного на результат. Разработаны и утверждены стандарты качества предоставляемых государственных и муниципальных услуг, однако на федеральном уровне такая систематизация отсутствует.

Перечень включаемых в стандарты качества показателей достаточно разнообразен и значительно отличается в разных субъектах Российской Федерации. В Волгоградской области стандарт качества оказания государственной услуги включает:

- перечень потенциальных потребителей государственной услуги;
- перечень правовых актов, регулирующих оказание услуги;
- требования к законности и безопасности оказания услуги;
- требования, обеспечивающие доступность услуги для ее потребителей;
- требования к материально-техническому обеспечению оказания услуги;
- требования к кадровому обеспечению оказания услуги;
- требования к уровню информационного обеспечения потребителей;
- иные требования, необходимые для обеспечения оказания услуги [4].

На основе опыта, нарабатанного в этой сфере различными публичными правовыми образованиями, а также в целях приближения стандартов качества к показателям, включенным в состав государственных (муниципальных) заданий, следует расширить содержание стандарта качества и включить в него следующие общие параметры стандартов качества для всех видов государственных (муниципальных) услуг. При этом, на наш взгляд, требования к качеству услуги можно сгруппировать следующим образом:

- 1) требования к процессу (технологии) оказания услуги (образовательные стандарты, программы, административные регламенты и т. д.):
  - характеристика правовых основ оказания услуги;
  - краткое описание технологии оказания услуги;
  - требования к законности и безопасности оказания услуги;
  - требования, обеспечивающие доступность услуги для потребителей;
- 2) требования к условиям оказания услуги (помещению, оборудованию и т. д.):
  - требования к опыту и квалификации персонала, оказывающего услугу;
  - требования к инструментам и оборудованию, используемым при оказании услуги;

- требования к материальным ресурсам, потребляемым при оказании услуги;
- требования к зданиям и сооружениям, в которых оказываются услуги;

3) показатели, используемые для оценки результатов оказания услуги (удовлетворенность потребителей и т. д.):

- цель оказания услуги; характеристика потенциальных потребителей услуги;
- основные показатели оценки качества оказания услуги;
- требования к уровню информационного обеспечения потребителей услуги;
- требования к организации учета мнения потребителей о качестве услуги.

Кроме того, установленные стандарты качества должны также учитывать следующие специальные параметры:

- режим работы организаций, предоставляющих услугу;
- удаленность расположения места предоставления услуги от потенциальных потребителей;
- очередность предоставления услуги в случае превышения спроса над возможностями ее предоставления; и т. п.

Эффективность реализации государственных и муниципальных заданий должна подтверждаться отчетностью о результатах деятельности бюджетных учреждений по их выполнению. На сегодняшний день отсутствуют законодательно установленные правила формирования отчетности об исполнении государственных или муниципальных заданий участниками бюджетного процесса всех уровней бюджетной системы. Полномочия по разработке показателей результативности закреплены на федеральном уровне за главными распорядителями бюджетных средств. На региональном уровне порядок установления количественных показателей результатов деятельности, отражаемых в отчетности об исполнении бюджета, регулируется соответствующим финансовым органом.

По нашему мнению, отчет о выполнении государственного (муниципального) задания должен отражать:

- достижение установленных количественных показателей оценки деятельности;
- соблюдение параметров установленных стандартов качества предоставления

бюджетных услуг, в том числе соблюдение требования к качеству результата и требования качества к процессу и условиям оказания услуг.

Степень выполнения обоих показателей позволяет дать оценку достижения требуемых результатов деятельности, которая может проводиться финансовым органом или главными распорядителями бюджетных средств в отношении подведомственных им бюджетных учреждений.

В качестве стимулирующей меры по достижению бюджетными учреждениями требуемых результатов предоставления государственных (муниципальных) услуг может выступать повышение самостоятельности деятельности бюджетного учреждения и реализация главными распорядителями средств закрепленного Бюджетным кодексом Российской Федерации права доведения лимитов бюджетных обязательств до получателя бюджетных средств в укрупненном виде без детализации расходов по кодам операций сектора государственного управления. В этом случае бюджетное учреждение самостоятельно принимает решение о том, по каким кодам экономической классификации расходов бюджета детализировать полученные лимиты бюджетных обязательств, принимать денежные обязательства и осуществлять кассовые расходы. Кроме того, бюджетному учреждению в данных условиях может быть предоставлено право самостоятельного утверждения и внесения изменений в бюджетную смету по кодам операций сектора государственного управления.

Существующий опыт разработки и реализации государственных заданий показывает, что закрепление изначально перечня бюджетных учреждений, участвующих в выполнении государственного задания, исключает возможность конкуренции в соответствующей сфере, причем не только между государственными учреждениями в секторе государственного управления, но и организациями иных организационно-правовых форм.

Следующим этапом развития системы исполнения бюджета на основе государственных (муниципальных) заданий должна стать система конкурсных торгов на объемы государственных финансовых ресурсов, реализуемых посредством формирования государ-

ственных (муниципальных) заданий. Они должны быть равнодоступны для бюджетных учреждений, автономных учреждений и коммерческих организаций.

Для победителей конкурсных торгов на размещение государственного заказа – бюджетных учреждений должен быть определен механизм доведения объемов финансовых ресурсов: финансирование по бюджетной смете или приносящая доход деятельность.

При выборе второго варианта важно решить вопрос налогообложения этих доходов, то есть возврата части средств на выполнение государственного задания в бюджет.

В случае инкорпорирования данных средств в смету возникнут вопросы нормирования оплаты труда, расходов на питание, на инвентарь и др. Решение данных вопросов находится в компетенции финансового органа либо вышестоящего распорядителя средств. Их согласование может сделать весь хозяйственный механизм нерациональным.

Очевидно, что развитие механизмов реализации государственных (муниципальных) заданий бюджетными учреждениями должно идти по пути расширения полномочий бюджетных учреждений в сфере расходования средств, например, в рамках отдельной сметы, утверждаемой учреждением самостоятельно, при сохранении бюджетного финансирования.

Предлагаемые пути повышения результативности бюджетных расходов на основе государственных (муниципальных) заданий являются необходимым условием для перехода к новым этапам внедрения в бюджетный процесс бюджетирования, ориентированного на результат, и обеспечивают увеличение и достаточность финансовых ресурсов для развития территорий.

Таким образом, механизм бюджетного регулирования расходов реализуется различными инструментами бюджетирования, ориентированного на результат, которые на современном этапе бюджетной реформы имеют различную степень внедрения. Наиболее актуальными и приоритетными инструментами бюджетирования, ориентированного на результат, обеспечивающими увеличение финансово-ресурсного базиса территориального развития, являются закупочная деятельность и государственные (муниципальные) задания. Совершенствование закупочной деятельности позволит

повысить эффективность расходов (достижение субъектами бюджетного регулирования заданных результатов с использованием наименьшего объема бюджетных средств), а качественное формирование государственных (муниципальных) заданий направлено на повышение результативности расходов (достижение субъектами бюджетного регулирования наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств).

#### ПРИМЕЧАНИЕ

<sup>1</sup> Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда и Администрации Волгоградской области в рамках научно-исследовательского проекта «Разработка концепции регионального фискального пространства» № 11-12-34012а/в.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Доклад об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по итогам 2009 года // Минрегион России. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: [http://www.minregion.ru/press\\_office/news/662.html](http://www.minregion.ru/press_office/news/662.html). – Загл. с экрана.
2. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений : федер. закон от 08 мая 2010 г. № 83-ФЗ. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. – Загл. с экрана.
3. О стандартах качества оказания государственных услуг Волгоградской области : закон Волгогр. обл. 6 марта 2009 г. № 1863-ОД. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. – Загл. с экрана.
4. Об автономных учреждениях : федер. закон от 3 нояб. 2006 г. № 174-ФЗ. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. – Загл. с экрана.
5. Соотношение доходных источников и расходных обязательств // Минфин России. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: [http://info.minfin.ru/subj\\_obesp.php](http://info.minfin.ru/subj_obesp.php). – Загл. с экрана.
6. Эволюция бюджетной политики в России в 2000-х годах: в поисках финансовой устойчивости бюджетной системы страны / С. Синельников-Мурылев, С. Дробышевский, В. Назаров, И. Соколов. – М. : Ин-т Гайдара, 2010.

**THE INCREASE OF FINANCE AND RESOURCES BASIS OF DEVELOPMENT  
OF TERRITORIES ON THE BASIS OF EFFICIENCY AND PRODUCTIVITY  
OF BUDGETED EXPENSES**

*E.B. Dyakova, L.V. Perekrestova*

Conformity to the purposes of territorial development of model of an effective and productive expenditure of means implemented in Russia is proved (the budgeting focused on result) and possibilities of increase in the finance and resources basis of the development of territories at the expense of enhancement of the basic tools of the budgeting focused on result: purchasing activity and the state and municipal tasks.

**Key words:** *budgeting focused on result; development of territories; state (municipal) purchases; state (municipal) tasks; state (municipal) services.*