

ФИНАНСИРОВАНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

© 2013 Р.А. Зеленкова*

Ключевые слова: муниципальная услуга, финансирование, программный бюджет, муниципальные учреждения, бюджетирование, ориентированное на результат.

Исследуется порядок финансирования муниципальных услуг в современных условиях, в том числе услуг, оказываемых разными типами муниципальных учреждений. Рассматривается связь финансового обеспечения оказания муниципальных услуг с ведомственными целевыми программами и целевыми муниципальными программами.

Современные требования общества к государственному управлению и, в частности, к управлению общественными финансами обязывают органы государственной власти и местного самоуправления определять новые подходы для повышения качества выполняемых ими функций и предоставляемых обществу услуг.

Законодательным обоснованием планирования и учета расходов бюджетов в разрезе государственных (муниципальных) услуг являются положения Бюджетного кодекса РФ, вступившие в силу с 1 января 2009 г. Они определяют необходимость перехода от финансирования бюджетных учреждений к финансированию государственных (муниципальных) услуг. Это положение заявлено и в послании Президента Российской Федерации "О бюджетной политике в 2010-2012 годах".

Внедрение модели бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), в муниципальных образованиях имеет свою специфику, поскольку именно на этом уровне управления общественными финансами осуществляется большая часть расходов бюджета на приобретение услуг для населения.

В течение последних лет на всех уровнях бюджетной системы происходило поэтапное внедрение инструментов бюджетирования, ориентированного на результат. Однако проведенный анализ показал, что в настоящее время на муниципальном уровне Российской Федерации отсутствуют встроенные в бюджетный процесс механизмы обеспечения результативности финансирования муниципальных услуг. Тем не менее, преобразования в рамках бюджетной реформы продолжаются.

Так, программой Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г., утвержденной распоряжением от 30 июня 2010 г. № 1101-р, предусмотрен переход к "программному" бюджету, т.е. к формированию программной структуры расходов бюджетов. Работа по составлению федерального бюджета по данному принципу уже ведется в виде аналитического распределения расходов федерального бюджета по государственным программам в разрезе ГРБС. Органам власти на региональном и местном уровнях также рекомендовано организовать такую работу.

Целью программы по повышению эффективности бюджетных расходов является создание условий деятельности публично-правовых образований по выполнению государственных (муниципальных) функций и обеспечению потребностей граждан и общества в государственных (муниципальных) услугах, увеличению их доступности и качества, реализации долгосрочных приоритетов и целей социально-экономического развития¹.

Государственные и муниципальные программы должны увязываться с планами социально-экономического развития. Сегодня ст. 179 Бюджетного кодекса РФ закреплено формирование долгосрочных целевых программ в составе соответствующих бюджетов. На реализацию же ведомственных целевых программ бюджетные ассигнования лишь могут предусматриваться в соответствующих бюджетах (ст. 179.3).

Таким образом, сегодня ведомственные целевые программы не являются обязатель-

* Зеленкова Раиса Александровна, кандидат экономических наук, ст. преподаватель Самарского государственного экономического университета. E-mail: raisazelenkova@yandex.ru.

ным инструментом программно-целевого планирования. Тем не менее, еще Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 гг. было обозначено, что “с точки зрения организации бюджетного процесса именно ведомственные программы как основная форма реализации программно-целевого планирования имеют целый ряд существенных преимуществ, к числу которых относятся: четкая привязка к функциональной и ведомственной классификации и, как следствие, упрощение процедуры планирования и отчетности, сосредоточение ответственности за достижение результатов и полномочий по реализации программы у одного администратора...”².

Программный бюджет отличается от традиционного тем, что все или почти все расходы включены в программы и каждая из них своей целью прямо увязана с тем или иным стратегически итогом деятельности ведомства. В свою очередь, стратегические итоги деятельности ведомства увязываются с приоритетами и ожидаемыми результатами деятельности правительства³.

На муниципальном уровне особенность составления “программного” бюджета заключается в том, что именно муниципальные учреждения, подведомственные ГРБС, оказывают муниципальные услуги в таких отраслях, как образование, здравоохранение, культура и др. Финансовое обеспечение оказания этих услуг должно являться частью ведомственных целевых программ ГРБС, которые, в свою очередь, должны входить в целевые муниципальные программы. Соответственно, муниципальные задания для учреждений должны основываться на целях и задачах ведомственных целевых программ. Таким образом, возникает необходимость интеграции показателей муниципальных заданий с показателями ведомственных целевых программ и целевых программ муниципального образования. Цели и задачи программ формулируются в наиболее обобщенном виде и конкретизируются в виде мероприятий, как правило, муниципальных услуг, оказание которых обеспечивается соответствующим финансированием. Поэтому реализация целевых программ в рамках “программного” бюджета может быть осуществлена только при условии финансирования конкретных услуг, оказываемых муниципальными учреждениями.

Осуществление расходов бюджетов происходит путем бюджетного финансирования. Бюджетное финансирование - предоставленное в безвозвратном порядке денежное обеспечение, выделение (ассигнование) денежных средств из государственного (местного) бюджета на расходы, связанные с осуществлением государственных заказов, с выполнением государственных программ, содержанием государственных организаций⁴.

Формы бюджетных ассигнований установлены ст. 69 Бюджетного кодекса РФ. Основной формой выступают в настоящее время бюджетные ассигнования на оказание государственных (муниципальных) услуг.

Из местных бюджетов финансируется оказание муниципальных услуг казенными, бюджетными и автономными учреждениями, а также другими некоммерческими организациями. Отличие состоит в том, что деятельность казенных учреждений (с 1 января 2011 г.) финансируется по смете, а автономным и бюджетным учреждениям и другим некоммерческим организациям предоставляются субсидии. Для казенных (по решению ГРБС), бюджетных и автономных учреждений формируется и доводится муниципальное задание, в рамках которого осуществляется бюджетное финансирование.

Отдельной формой осуществления расходов являются бюджетные ассигнования на предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг. Субсидии в данном случае предоставляются в целях возмещения затрат или недополученных доходов в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг⁵. Порядок предоставления субсидий определяется представительным органом местного самоуправления. Например, субсидии могут предоставляться муниципальным унитарным предприятиям в сфере ЖКХ, общественного транспорта, связи, другим коммерческим организациям.

До недавнего времени на муниципальном уровне услуги оказывались в основном бюджетными учреждениями. С принятием Федерального закона “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российс-

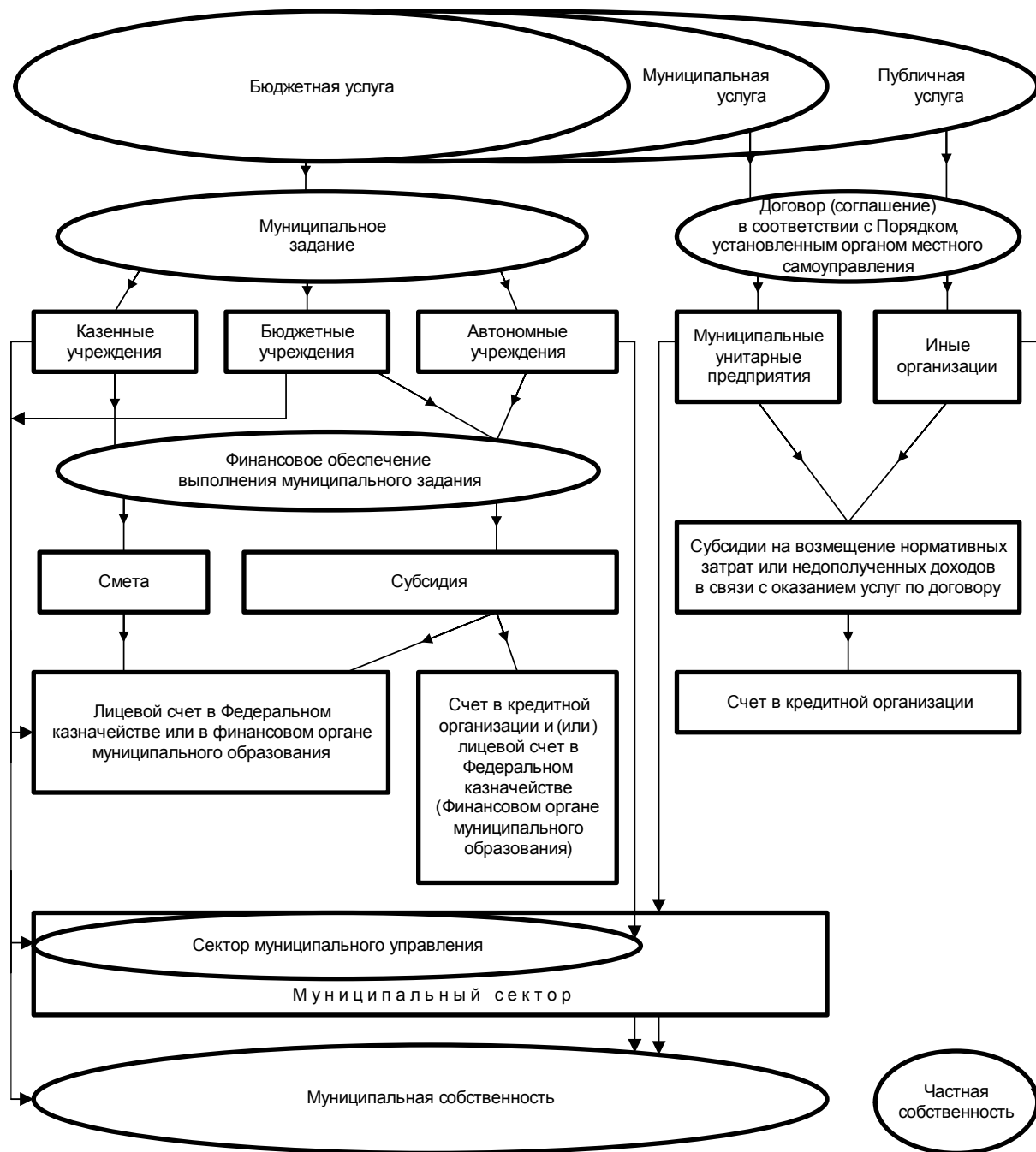


Рис. Порядок финансирования услуг на муниципальном уровне

кой Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений”⁶ в Российской Федерации с 1 января 2011 г. началась реструктуризация сети бюджетных учреждений. В соответствии с этим документом изменился правовой статус бюджетных учреждений и создан новый тип учреждений - казенные. При этом казенные учреждения фактически унаследовали статус бюджетных учреждений (изменив название “бюджетные” на “казенные”), а бюджетные учреждения по своему

правовому статусу в значительной степени сблизилась с автономными учреждениями. Бюджетные учреждения, как и автономные, финансируются теперь посредством субсидий на возмещение затрат на выполнение государственных (муниципальных) заданий и имеют право самостоятельно распоряжаться доходами от предпринимательской деятельности (от оказания платных услуг). Тем не менее, бюджетные учреждения, в отличие от автономных, не могут открывать счета в кредитных организациях. Бюджетные и казен-

ные учреждения должны открывать лицевые счета в территориальных органах Федерального казначейства или в финансовом органе муниципального образования.

Данные изменения направлены на повышение качества государственных (муниципальных) услуг, при условии сохранения (либо снижения темпов роста) расходов бюджетов на их оказание, а также на создание условий для конкуренции среди учреждений и организаций на оказание услуг.

Новым является и то, что казенное учреждение может быть создано не только для оказания муниципальных услуг, выполнения работ, но и для исполнения муниципальных функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством РФ полномочий органов местного самоуправления. В то же время бюджетные и автономные учреждения создаются исключительно с целью оказания услуг или выполнения работ. При этом все три типа учреждений создаются собственником в целях реализации полномочий органов местного самоуправления.

Нам представляется, что понятие "муниципальная услуга" шире, чем понятие "бюджетная услуга". Бюджетную услугу мы выделяем из муниципальной услуги ввиду особого порядка финансирования первой на основе муниципального задания, а также ввиду институциональной принадлежности субъектов, оказывающих бюджетные услуги к сектору муниципального управления. Это позволяет более четко составлять перечень услуг муниципальных образований и способствует проведению анализа для обоснования решений по реструктуризации существующей сети бюджетных учреждений.

Представим порядок финансирования услуг на муниципальном уровне на рисунке.

На муниципальном уровне услуги оказываются преимущественно учреждениями и предприятиями, специально создаваемыми муниципальным образованием для оказания услуг в сферах здравоохранения, образования, культуры, физической культуры и спорта, финансируемых из бюджета.

Исходя из вышеизложенного, дадим следующее определение: финансирование муни-

ципальных услуг - это предоставление денежных средств из местных "программных" бюджетов муниципальным учреждениям и предприятиям на оказание муниципальных услуг в рамках мероприятий ведомственных целевых программ. Такой подход, на наш взгляд, позволяет формировать программную структуру расходов местных бюджетов.

Одной из основополагающих задач общественного сектора в современных условиях является достижение устойчивого развития и эффективного распределения ресурсов, а также организация предоставления качественных услуг населению в условиях ограниченности бюджетных средств. На создание системы, способной решать эти задачи, и нацелены преобразования проводимых в Российской Федерации реформ.

¹ Программа Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г. : распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. □ 1101-р. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

² Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах : постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. □ 249 "О мерах по повышению результативности бюджетных расходов" (с изменениями от 23 дек. 2004 г.). Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

³ Технология подготовки программного бюджета / М.П. Афанасьев [и др.]. URL: <http://info.minfin.ru/files>.

⁴ Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. М., 2007.

⁵ Бюджетный кодекс Российской Федерации. М., 2013. С. 57.

⁶ См.: О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений: федер. закон от 8 мая 2010 г. □ 83-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс"; Фомин В.П. Методологические аспекты комплексного анализа для интегральной оценки перспектив развития хозяйствующего субъекта // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2007. □ 9 (35). С. 127-131.

Поступила в редакцию 30.04.2013 г.