



УДК 336.14
ББК У261.3

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ФОРМИРОВАНИЮ ПЕРЕЧНЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ) УСЛУГ В РАМКАХ РЕАЛИЗАЦИИ БЮДЖЕТНОЙ РЕФОРМЫ ¹

А.В. Лукьянова

Представлена авторская классификация государственных (муниципальных) услуг, предложены критерии их классификации, и на основе этого обоснована целесообразность применения сводного комплексного перечня бюджетных услуг и детализированного отраслевого перечня бюджетных услуг. Такой подход к формированию перечня государственных (муниципальных) услуг позволяет учесть как отраслевую специфику, так и региональные условия и сформулировать логичную и обоснованную систему последующей оценки стоимости государственных (муниципальных) услуг.

Ключевые слова: *государственные (муниципальные) услуги, реформирование финансов, реформа бюджетного процесса, критерии направленности государственных (муниципальных) услуг, классификация государственных (муниципальных) услуг, перечень бюджетных услуг.*

В Российской Федерации в бюджетной сфере внедряется модель бюджетирования, ориентированного на результат. Этот процесс идет уже несколько лет, носит комплексный характер и объединяет в себе ключевые мероприятия административной реформы, реформы государственного управления и реформы бюджетного процесса.

Это предполагает внедрение в бюджетный процесс новых управленческих методов, решений и подходов. Первоначально были

выбраны «пилотные» регионы, в которых была проделана большая работа по инвентаризации имеющегося законодательства, выработаны и приняты нормативно-правовые акты, регламентирующие новые подходы и методы формирования и исполнения бюджетов.

За время реформирования региональных и муниципальных финансов регионами и муниципалитетами была проведена следующая работа:

- разработаны стратегии развития региональных и муниципальных финансов, позволившие определить основные тактические и стратегические направления развития бюджетной системы;
- сформированы областные и ведомственные целевые программы, включающие

основные мероприятия, необходимые для реализации поставленных перед региональными бюджетными системами целей и задач;

- составлены перспективные (среднесрочные) финансовые планы регионов и муниципалитетов;
- определены функции и полномочия основных участников бюджетного процесса;
- выбраны основные методологические подходы к планированию и исполнению бюджетов всех субъектов бюджетной системы;
- подготовлены доклады об основных результатах субъектов бюджетного планирования;
- обоснованы методологические подходы к оценке результатов работы субъектов бюджетного планирования;
- определены формы и методологические подходы к построению межбюджетных отношений;
- разработаны региональные и муниципальные программы реформирования финансов.

Указанный перечень проведенных в регионах и муниципалитетах Российской Федерации мероприятий далеко не полный, и в настоящее время активно продолжаются работы по реформированию бюджетной системы и внедрению в бюджетный процесс модели и методов бюджетирования, ориентированного на результат. Реорганизация системы государственного управления и внедрение принципов бюджетирования, ориентированного на результат, направлены на повышение качества и доступности государственных услуг населению.

В настоящее время в рамках действующего законодательства субъекты РФ и муниципальные образования перешли к планированию расходов и формированию бюджетов по основным социально значимым отраслям в разрезе государственных (муниципальных) заданий на оказание государственных (муниципальных) услуг.

Органами исполнительной власти федерального, регионального и местных уровней на настоящем этапе прорабатываются подходы к составлению и утверждению перечней государственных (муниципальных) услуг, формиро-

ванию и выработке подходов к оценке стоимости государственных (муниципальных) услуг и непосредственному формированию государственных (муниципальных) заданий.

Алтайский край одним из первых приступил к реализации концепции реформирования региональных финансов. К числу наиболее важных направлений реформирования региональных финансов относится повышение качества государственных услуг [3, с. 23]. Были приняты нормативно-правовые акты Алтайского края о реформировании системы государственных услуг, утвержден перечень государственных услуг, предоставляемых населению за счет средств краевого бюджета [5, с. 36]. В Ивановской области сформирован и утвержден подробный перечень государственных услуг (более 200). Утверждены стандарты качества в отношении наиболее емких бюджетных расходов, государственных услуг [2, с. 33]. Утвержденный реестр бюджетных услуг города Сургута позволит начать апробирование системы работы органов администрации в условиях бюджетирования, ориентированного на результат [6, с. 201].

Тем не менее существует большое количество вопросов и сложностей, с которыми органы исполнительной власти, отраслевые ведомства и получатели бюджетных средств столкнулись при реализации положений ст. 69 Бюджетного кодекса Российской Федерации (БК РФ) в ходе формирования и планирования бюджетных расходов по основным социально значимым отраслям в разрезе государственных (муниципальных) услуг [4, с. 224].

Основными проблемами в этой области являются:

- неоднозначность подходов к определению государственных (муниципальных) услуг;
- отсутствие единого подхода к классификации государственных (муниципальных) услуг по всем социально значимым отраслям;
- отсутствие взаимосвязи между элементами перечня (реестра) государственных (муниципальных) услуг;
- формирование укрупненного перечня (реестра) государственных (муниципальных) услуг в соответствии с установленными законодательно полномочиями ор-

ганов власти и, как следствие, отсутствие детализации данного перечня, позволяющей осуществить переход к оценке стоимости государственных (муниципальных) услуг.

В соответствии с положениями ст. 6. БК РФ государственная (муниципальная) услуга представляет собой услуги (работы), оказываемые (выполняемые) в соответствии с государственным (муниципальным) заданием органами государственной власти (органами местного самоуправления), бюджетными учреждениями, иными юридическими лицами [1, с. 28].

Несмотря на то что определение государственной (муниципальной) услуги утверждено БК РФ, оно не дает четкого понимания того, каким образом, по каким критериям классифицировать государственные (муниципальные) услуги для их применения в различных отраслях.

Критериями выделения бюджетной услуги являются:

- потребность получателя государственной (муниципальной) услуги;
- направленность на конкретного получателя с выделением группы лиц, являющейся получателем данной услуги;
- направленность на субъекта, оказывающего государственные (муниципальные) услуги, финансирование деятельности которого осуществляется за счет бюджетных средств;
- направленность на реализацию прав или гарантий, закрепленных Конституцией РФ, федеральным законодательством, законодательством субъекта РФ.

Исходя из обозначенных критериев государственные услуги можно классифицировать следующим образом.

1. По направленности потребностей получателя государственных (муниципальных) услуг: социально-культурные и материальные.

Социально-культурная услуга – услуга по удовлетворению духовных, интеллектуальных потребностей и поддержанию нормальной жизнедеятельности потребителя, направленная на поддержание и восстановление здоровья, духовное и физическое развитие личности, повышение профессионального мастерства.

Материальная услуга – услуга по удовлетворению материально-бытовых потребностей потребителя (получателя) услуг.

2. По группе получателей государственных (муниципальных) услуг: индивидуальные и коллективные.

Индивидуальная бюджетная услуга направлена на взаимодействие с определенной группой получателей бюджетной услуги, при этом себестоимость и содержание бюджетной услуги могут варьироваться в зависимости от разных категорий и групп получателей бюджетной услуги.

Коллективная бюджетная услуга направлена на определенные категории и группы получателей или на все население в целом, и ее содержание и себестоимость не меняются в зависимости от получателя.

3. По субъекту, оказывающему государственные (муниципальные) услуги: функциональные (предоставляемые органами исполнительной власти) и гарантированные (предоставляемые органом исполнительной власти, бюджетным или автономным учреждением или иными юридическими лицами).

Социально гарантированная государственная (муниципальная) услуга оказывается бюджетными и автономными учреждениями и связана с реализацией прав или гарантий, закрепленных Конституцией РФ, федеральным законодательством, законодательством субъекта РФ.

Функциональная государственная (муниципальная) услуга оказываются органами исполнительной власти в соответствии с возложенными на них функциями и полномочиями.

Предложенный подход укладывается в схему классификации бюджетных услуг, гарантированных государством, и позволяет четко определить сферу применения той или иной бюджетной услуги.

Рассмотренная классификация государственных услуг может быть расширена, тем не менее даже такой укрупненный подход позволяет перейти к формированию перечня (реестра) государственных (муниципальных) услуг по основным социально значимым отраслям.

В соответствии с предложенной классификацией в таблице 1 приведены примеры государственных (муниципальных) услуг, оказываемых в образовательной отрасли.

**Примеры государственных (муниципальных) услуг,
оказываемых в образовательной отрасли ***

Виды государственных (муниципальных) услуг					
По направленности потребности		По группе получателей		По субъекту, оказывающему услугу	
социально-культурные	материальные	индивидуальные	коллективные	социально гарантированные	функциональные
Услуга по предоставлению общедоступного и бесплатного начального образования по основным общеобразовательным программам	Организация питания детей в общеобразовательных учреждениях в 1–11 классах	Услуга по предоставлению общедоступного и бесплатного начального образования по основным общеобразовательным программам	Организация различных мероприятий по развитию отрасли «Образование»	Услуга по предоставлению общедоступного и бесплатного начального образования по основным общеобразовательным программам	Лицензирование образовательных учреждений

* Составлено автором.

В настоящий момент в значительном числе регионов и муниципалитетов сформированы перечни государственных (муниципальных) услуг для установления государственных (муниципальных) заданий. В результате анализа региональной нормативно-правовой базы можно выделить два основных подхода к формированию реестров.

Первый подход заключается в том, что наименование услуги практически совпадает с формулировкой вопроса местного значения или государственного полномочия. Например, в сфере образования обычно выделяют такие услуги, как:

- организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного образования, общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования;
- организация предоставления дополнительного образования детям.

Такой подход в современных условиях получил повсеместное распространение в регионах и муниципалитетах. Его основным преимуществом является ограниченное количество услуг, включенных в перечень, и их однозначное соответствие вопросу местного значения (государственному полномочию).

Вместе с тем указанный подход к формированию перечня бюджетных услуг обладает существенными недостатками при формировании государственных (муниципальных)

заданий и расчета стоимости услуг. Формулировки наименований услуг не позволяют учитывать различные параметры, влияющие на полную стоимость услуг. Например, в сфере образования в системе общего образования это различные образовательные программы, возраст учащихся, наличие или отсутствие программ дополнительного образования, групп продленного дня, логопедических групп.

В данном случае государственное (муниципальное) задание выдается на комплексную услугу, без учета различий в стоимости различных параметров, влияющих на ее удорожание.

Второй подход, используемый в регионах, позволяет разделить услуги по видам учреждений. Например, в сфере «Образование» могут быть выделены услуги коррекционного образования, услуги гимназий, школ, лицеев и т. д.

Однако и этой степени детализации услуг недостаточно для установления их полного перечня, позволяющего определить стоимость данных услуг, поскольку на дифференциацию расходов учреждений влияет не только тип учреждения, в котором эти услуги оказываются.

В связи с этим представляется целесообразным применить следующий подход к формированию перечня бюджетных услуг. Предлагаемый подход предполагает наличие двух видов перечней бюджетных услуг:

1. Сводный комплексный перечень бюджетных услуг.

2. Детализированный отраслевой перечень бюджетных услуг.

Комплексный перечень бюджетных услуг формируется на основе перечня полномочий органов государственной власти (местного самоуправления), закрепленных федеральным, региональным или местным законодательством.

На данном этапе также устанавливается соответствие между перечнем услуг и реестром расходных обязательств субъекта РФ (муниципального образования), поскольку для финансирования услуг за счет бюджетных средств это обязательство должно быть закреплено региональным законодательством (местными правовыми актами).

Любому расходному обязательству соответствует то или иное публичное полномочие, закрепленное либо за уровнем Федерации, субъекта РФ, либо за уровнем муниципального образования. Определив перечень полномочий, можно точно определить, какие услуги общественного характера оказываются бюджетными учреждениями на той или иной территории.

Комплексный перечень бюджетных услуг может быть использован финансовыми органами исполнительной власти региона (муниципалитета) для получения сводной информации от отраслевых ведомств.

Однако разделение полномочий не дает ответов на все вопросы в части финансирования расходов в разрезе бюджетных услуг.

Перечень государственных (муниципальных) услуг по своей сути предполагает включение разделов отраслевых перечней бюджетных услуг, которые в свою очередь должны быть составлены главными распорядителями бюджетных средств.

Для формирования отраслевого детализированного перечня бюджетных услуг определяются параметры этих услуг, влияющие уже непосредственно на стоимость бюджетных услуг, а сами услуги детализируются и группируются по учреждениям.

Для каждой услуги набор параметров будет различным, перечень параметров и их значения должны зависеть от особенностей предоставления услуг в конкретном регионе (муниципалитете).

С учетом значений параметров бюджетных услуг может быть составлен их детализированный отраслевой перечень.

Пример фрагмента детализированного перечня бюджетных услуг с учетом параметров услуг в отрасли «Образование» представлен в таблице 2.

Рассмотренные подходы к формированию перечня государственных (муниципальных) услуг позволяют учесть и отраслевую специфику, и региональные условия, и сформировать логичную и обоснованную систему последующей оценки стоимости государственных (муниципальных) услуг.

Таблица 2

Фрагмент детализированного перечня бюджетных услуг по отрасли «Образование»*

Наименование полномочия	Наименование услуги	Наименование потребителя
Организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам в образовательных учреждениях, находящихся в соответствии с федеральным законом в ведении субъекта Российской Федерации	1. Предоставление услуги по подготовке детей к начальному общему образованию: - подготовительные классы	Дети в возрасте от 4,5 до 7 лет
	2. Предоставление услуги начального образования (1-я ступень общего образования, 1–4 класс): - по основной общеобразовательной программе	Дети в возрасте от 5 до 11 лет
	- по программе углубленного изучения одного или нескольких предметов (лицейские, гимназические)	Дети в возрасте от 5 до 11 лет
	- по компенсирующим программам обучения	Дети с ограниченными возможностями здоровья от 6,5 до 11 лет
	- по коррекционным программам обучения	Дети с ограниченными возможностями здоровья от 6,5 до 11 лет

* Составлено автором.

ПРИМЕЧАНИЕ

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда, проект № 09-02-20202а/В.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации : (по состоянию на 1 февраля 2009 года). – Новосибирск : Сиб. унив. изд-во, 2009. – 239 с.
2. Грузнов, А. Реформа общественных финансов Ивановской области: промежуточные итоги / А. Грузнов // Бюджет. – 2009. – № 5. – С. 32–33.

3. Дитятев, П. От концепции – к реализации: реформирование региональных финансов Алтайского края / П. Дитятев // Бюджет. – 2007. – № 8. – С. 23–24.

4. Крохина, Ю. А. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации / отв. ред. Ю. А. Крохина. – М. : Юрайт, 2008. – 980 с.

5. Притупов, В. Алтайский край: год спустя / В. Притупов // Бюджет. – 2008. – № 7. – С. 33–36.

6. Руководство по управлению общественными финансами на региональном и муниципальном уровне. В 7 т. Т. 7. Практика регионов. Опыт и технологии / [авт.: А. П. Абрамов и др.] ; под общ. ред. А. М. Лаврова. – М. : Деловая и проф. лит., 2008. – 204 с.

METHODOLOGICAL APPROACHES TO THE STATE (MUNICIPAL) SERVICES' LIST FORMATION WITHIN THE LIMITS OF BUDGETARY REFORM REALIZATION

A. V. Lukyanova

The author gives some criteria and suggests a classification of state (municipal) services, and on this basis underlines expediency of the consolidated list of budgetary services application and the necessity to specify the detailed list of budgetary services. The approach merits attention, as it combines branch specificity and regional conditions, presenting logical and substantiated system of the estimation on of the state (municipal) services cost.

Key words: *the state (municipal) services, finance reforming, reform of budgetary process, state (municipal) services orientation criteria, classification of the state (municipal) services, list of budgetary services.*