

Выявление путей повышения качества оказания государственных (муниципальных) услуг

Корбан Е.В., магистрант, Высшая инженерно-экономическая школа

Соколицын А.С., д.э.н., профессор, Высшая инженерно-экономическая школа,
Санкт-Петербургский Политехнический университет Петра Великого, Санкт-
Петербург, Россия

Аннотация. Эффективная работа государственных учреждений, работающих в социально значимых сферах, является актуальным вопросом и неотъемлемым условием повышения уровня жизни населения. Проанализировав порядок утверждения и финансирования государственного задания, выявлена, по мнению автора, главная проблема – формальное применение нормативных затрат. Для решения данного вопроса предлагается внедрение нового этапа во взаимодействии государственных учреждений и их учредителей.

Ключевые слова: государственные (казенные, бюджетные, автономные) учреждения; государственное задание

Identification of ways to improve the quality of state (municipal) services

Korban E.V., Master student, Graduate School of Industrial Economics

Sokolitsyn A.S., Doctor of Economics, Professor, Graduate School of Industrial Economics, Peter the Great St. Petersburg Polytechnic University, St. Petersburg, Russia

Annotation. The effective work of state institutions in social sphere is essential for improving the living standard of the population. After analyzing the procedure of approving and financial support of the state task implementation the main problem was revealed as the formal application of standard costs. This article proposes to solve this issue and introduces a new stage in the interaction of state institutions and executives

that perform the founder functions and powers. The results of this research are expected to be useful for state (municipal) institutions and executives for improving their functioning.

Keywords: state (state, budgetary, autonomous) institutions, state assignment

Социальное государство – важнейший принцип государственной политики, закрепленный основным законом нашей страны, означает, что обеспечение благосостояния граждан, поддержка социально незащищенных слоев населения, создание достойных условий жизни человека – основные цели государственного управления. Для того чтобы оценить, насколько этот принцип находит подтверждение на практике, рассмотрим структуру расходной части бюджета Российской Федерации за период с 2011 по 2019 годы.

По рис. 1 мы видим, что совокупные расходы на социальную сферу составляют от 11 150,6 до 21 826,6 млрд руб., то есть доля таких расходов составляет от 54,5 до 59,1% (к социальной сфере отнесены: социальная политика, здравоохранение, культура и кинематография, образование, физическая культура и спорт). Такой значительный объем финансирования связан с тем, что финансирование социальной сферы является ключевой функцией государства, к которой относятся обеспечение, развитие и управление процессами жизнедеятельности населения.

Начиная с 2018 года ознакомится с целями социальной политики Российской Федерации можно в национальных проектах, принятых во исполнение Указа Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития российской Федерации на период до 2024 года». Анализ национальных проектов «Здравоохранение», «Демография», «Образование», «Жилье и городская среда» «Культура», относящихся к группе социально ориентированных, показал, что все они направлены на повышение уровня жизни населения и создание комфортных условий для проживания.

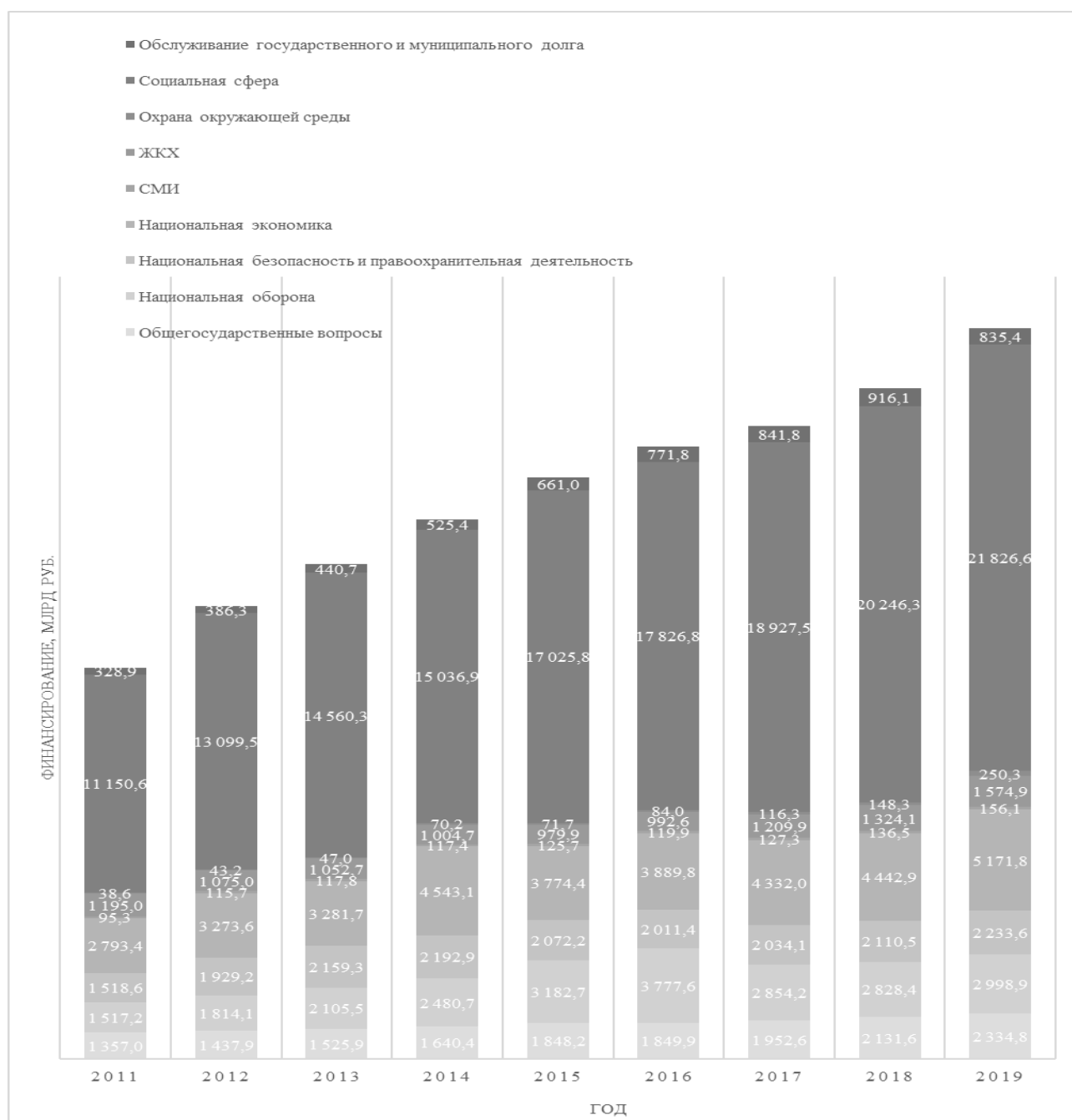


Рис. 1 – Консолидированный бюджет Российской Федерации (затратная часть)¹

Результативность государственных программ всех уровней и национального, и регионального, и муниципального зависит от грамотного государственного регулирования и целенаправленного использования бюджета. Достижение названных выше целей возможно только при высокой эффективности государственного управления, а также соблюдении принципов бюджетного финансирования, к которым, в том числе, относятся: получение

¹ Ежегодная информация об исполнении консолидированного бюджета РФ: – Режим доступа. – URL: <https://minfin.gov.ru/ru/statistics/conbud/>

максимального эффекта при минимальных затратах, целевой характер использования бюджетных ассигнований. То есть, бюджетные средства должны предоставляться при условии обеспечения наибольшей результативности в соответствии с утвержденным бюджетом.

Работа правительства по проектам является важным шагом в развитии программно-целевого метода в государственном управлении. Стоит отметить, что понятие «управления по результатам» в государственном управлении Российской Федерации впервые появляется в Концепции административной реформы в 2006 – 2010 годах, а Бюджетный Кодекс начиная с 2013 года содержит понятия государственная программа РФ, субъекта РФ, муниципального образования.

Рассмотрим на примере Санкт-Петербурга действующие государственные программы социальной сферы и объем их финансирования в соответствии с постановлениями Правительства Санкт-Петербурга от 04.06.2014 № 453, от 04.06.2014 № 452, от 17.06.2014 № 488, от 23.06.2014 № 498, от 23.06.2014 № 497, от 30.06.2014 № 553.

Рассмотрев затратную часть бюджета Санкт-Петербурга, мы видим, что, на региональном уровне, так же, как и на федеральном, формируются государственные программы, и значительная доля бюджета направлена именно на социально-ориентированные программы.

Один из важных участников-исполнителей государственных «целевых программ» – это сеть государственных (муниципальных) учреждений. Именно государственные учреждения являются проводниками государственной политики и конечными поставщиками общественных благ для населения. Потребность в пользовании общественными благами есть у каждого жителя страны, города, региона, что объясняет заинтересованность всех субъектов экономической и социальной деятельности в эффективном функционировании общественного сектора. Таким образом, эффективное использование средств бюджета при финансировании организаций образования, здравоохранения, культуры, социальной политики, спорта является важнейшей задачей социально

ориентированного бюджета и поэтому этот вопрос продолжает быть в центре общественного внимания.



Рис. 2 – Финансирование социальной сферы Санкт-Петербурга в разрезе государственных программ

Только в Санкт-Петербурге работают 2 758 государственных учреждений². Рассмотрев данные проекта Санкт-Петербургского бюджета на 2021 год по отраслям, мы видим, что доля затрат на содержание государственных учреждений, в таких важных сферах, как образование, физическая культура и спорт, культура составляет 85%, 76%, 61% соответственно. Основные расходы на здравоохранение в процентном отношении выглядят так: 41,5% – расходы на обязательное медицинское страхование, 30,2% – содержание учреждений, на социальную политику: 75% – поддержка отдельных социальных групп, 21,8% – содержание учреждений³.

Анализ финансирования социальных сфер подтверждает, что основными поставщиками социальных услуг являются государственные учреждения, на содержание которых направляются значительные средства. Поэтому, эффективная работа таких организаций имеет высокую важность и является актуальным вопросом государственного управления.

². Итоги деятельности Комитета имущественных отношений Санкт-Петербурга за 2019 год : – Режим доступа. – URL: // <https://www.commim.spb.ru/Web/Documents/Details/1001431>

³ Открытый бюджет Санкт-Петербурга 2021: [электронный ресурс] – Режим доступа. – URL: // <https://budget.gov.spb.ru/expenses>

Определение понятия «государственное учреждение» рассмотрим в соответствии с ГК РФ. Это некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера⁴. В настоящее время, учреждения делятся на казенные, бюджетные и автономные. Такая классификация принята Федеральным законом от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ. Кроме изменения типологии учреждений, появилась и новая цель работы учреждений – выполнение государственного задания, что отвечает содержанию Бюджетного послания Президента РФ Федеральному Собранию от 25.05.2009⁵.

Рассмотрим организационно-правовые особенности работы каждого типа учреждения, влияющие на выбор типа учреждения.

К сходным характеристикам можно отнести:

- цель создания – для всех типов: оказание государственных или муниципальных услуг, для казенных дополнительно: исполнение государственных (муниципальных) функций;
- право владения и пользования имуществом – оперативное управление;
- учредитель – Российская Федерация, субъект РФ, муниципалитет, учредитель назначает руководителя.

К основным различиям казенных, бюджетных и автономных учреждений относятся:

- финансирование – казенные по бюджетной смете, бюджетные и автономные в виде субсидий на выполнение государственного задания в соответствии с планом финансово-хозяйственной деятельности;
- право оказывать услуги платно есть у всех трех типов учреждений, но возможность самостоятельно распоряжаться доходами только у бюджетных и автономных, доходы казенных учреждений подлежат зачислению в бюджет;

⁴ Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая от 30.11.1994 № 51-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 21 окт. 1994 г.

⁵ Письмо Минфина России от 22.10.2013 № 12-08-06/44036 О Комментариях (комплексных рекомендациях) по вопросам, связанным с реализацией положений Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ

– возможность распоряжения имуществом – казенные только при согласовании учредителя, бюджетные вправе распоряжаться особо ценным имуществом, которое приобретено за счет самостоятельно заработанных средств, автономные вправе распоряжаться и особо ценным, и недвижимым имуществом, приобретенным за счет средств от приносящей доход деятельности;

– роль в контрактной системе: казенные учреждения вправе использовать только Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ, бюджетные – Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ, автономные работают по Закону от 18.07.2011 № 223-ФЗ, за исключением заключения контрактов, финансируемых за счет субсидий на капитальные вложения.

Как мы видим, целью создания и работы учреждений стало оказание государственных услуг. Таким образом, инструментом планирования, исполнения, контроля при оказании государственных услуг является государственное задание. Государственное задание представляет собой документ, утвержденный учредителем, в который включается следующая информация: перечень оказываемых услуг, их количество и качество, условия, порядок и результат их оказания. Определение понятия «государственное (муниципальное) задание» приведено в статье 6 БК РФ. Кроме этого, требование о содержании в государственном задании показателей, характеризующих качество, изложено в пункте 1, статьи 69.2 БК РФ. Именно через государственное задание представляется возможным добиваться повышения качества работы учреждений и расходования бюджетных средств, так как, именно оно содержит конкретные целевые показатели, характеризующие качество и объем оказываемых услуг.

Очевидным параметром для оценки эффективности работы учреждения является такой показатель государственного задания, как качество оказываемых услуг. На практике мы сталкиваемся с тем, что этот показатель в большинстве случаев характеризует некие количественные показатели, связанные с

рассматриваемой услугой, и, как следствие, возникает проблема отсутствия объективной, всесторонней оценки оказанных услуг.

При рассмотрении вопроса финансирования государственных учреждений можно выделить следующую проблему. Финансирование выполнения государственного задания в соответствии с пунктом 4 статьи 69.2 Бюджетного кодекса РФ осуществляется на основании нормативных затрат. Базовый норматив состоит из прямых затрат, непосредственно связанных с оказанием услуг, и косвенных, к которым относятся издержки на содержание имущества, коммунальные платежи, содержание особо ценного имущества, заработная плата персонала, не принимающего непосредственного участия в оказании услуг, и другие. Порядок финансового обеспечения выполнения государственного задания и порядок предоставления субсидии устанавливается учредителем.

Однако, по прошествии 8 лет с момента изменения организационно-правового статуса государственных учреждений и перехода на финансирование не самого учреждения, а оказываемых им услуг, продолжает наблюдаться использование выравнивающих коэффициентов для отдельных учреждений. Расчет нормативных затрат производится исходя из лимитов бюджетных обязательств, предусмотренных в бюджете учредителя на очередной финансовый год, и не достоверно отражает нормативы затрат.

Данную проблему позволит решить внедрение программно-целевых принципов во взаимодействие подведомственных учреждений и главного распорядителя бюджетных средств в виде документа стратегического планирования, в том числе детализирующего описание государственных услуг. Кроме этого, в таком документе должны быть представлены результаты оценки потребности в предоставлении услуг и зафиксированы количественные показатели с учетом целей и задач.

При этом решение о внедрении такого порядка формирования государственного задания должен принимать орган власти, являющийся учредителем, исходя из объективной необходимости. Результат принятия такого решения – утверждение документов, регламентирующих стратегическое

планирование исполнительного органа государственной власти, по вопросу порядка формирования государственного задания подведомственных учреждений.

Библиографический список

1. Федеральный закон от 8.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»

2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 17 июля 1998 г.: одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 17 июля 1998 г.

3. Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»

4. Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»

5. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ

References

1. Federal Law № 83-FZ of 8.05.2010 «On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation in Connection with Improving the Legal Status of State (Municipal) Institutions»

2. Budget Code of the Russian Federation of 31.07.1998 № 145-FZ: adopted by the State. Duma 17.07.1998: approved. Federation Council 17.07.1998

3. Federal Law № 7-FZ of 12.01.1996 «On non-profit organizations»

4. Federal Law № 174-FZ of 03.11.2006 «On Autonomous Institutions»

5. Federal Law № 44-FZ of 05.04.2013 «On the contract system in state and municipal procurement of goods, works and services»