

# Муниципальные задания: эффективный и экономный подход к внедрению инструмента



**Андрей Вадимович ПШЕНИЦЫН**, министр финансов Челябинской области

Одним из наиболее важных направлений повышения эффективности бюджетных расходов является масштабный переход государственных и муниципальных учреждений к новой системе финансирования, основанной на выполнении государственных и муниципальных заданий. Грамотно выстроенная система муниципальных заданий повышает качество оказываемых гражданам муниципальных услуг, но в то же время ее создание не лишено сложностей.

## СПРАВКА «БЮДЖЕТА»

Родился 18 октября 1965 г. В 1989 г. окончил Челябинский государственный университет по специальности «история», в 1997 г. — по специальности «финансы и кредит».

1991–1995 гг. — работа в коммерческих структурах.

1995–1999 гг. — начальник отдела поддержки предпринимательства и лицензирования комитета экономики администрации Челябинской области.

1999–2003 гг. — заместитель начальника главного финансового управления Челябинской области.

2003–2004 гг. — первый заместитель начальника главного финансового управления Челябинской области.

2004–2009 гг. — первый заместитель министра финансов Челябинской области.

Январь — апрель 2010 г. — исполнительный директор Челябинского областного ФОМС.

Апрель 2010 г. по настоящее время — министр финансов Челябинской области.

Отмечен благодарностью Правительства РФ, награжден нагрудным знаком Министерства финансов РФ «Отличник финансовой работы», почетной грамотой губернатора Челябинской области, почетными грамотами Законодательного собрания Челябинской области.

**П**ри формировании в Челябинской области эффективного механизма предоставления муниципальных услуг мы руководствовались следующими основополагающими принципами:

**1** **максимальная экономичность.** Формируемые перечни услуг должны иметь экономически обоснованную стоимость, выверены с точки зрения права и результативности предоставления. Вместе с тем создаваемая система формирования и исполнения муниципальных заданий не должна ложиться дополнительным бременем на бюджеты муниципальных образований и области;

**2** **реалистичность и доступность.** Создаваемый механизм оказания качественных и доступных муниципальных услуг должен быть по-настоящему действенный, с тем чтобы такой инструмент бюджетирования, ориентированного на результат, как муниципальные задания, не остался «только написанным на бумаге»;

**3** **прозрачность.** Обязательным условием внедрения новых инструментов должна быть возможность проведе-

Таблица 1. Индикативные показатели, характеризующие достигнутые результаты в сфере повышения эффективности бюджетных расходов

№ п/п	Муниципальное образование	Всего учреждений	Бюджетные учреждения	Автономные учреждения	Казенные учреждения	Доля БУ (%)	Доля АУ (%)	Доля КУ (%)	Всего услуг	Услуги, к которым установлены требования к качеству оказания	Доля услуг, к которым установлены требования к качеству оказания (%)
1	Чебаркульский ГО	55	54	0	1	98,18	0,00	1,82	90	47	52,22
2	Чебаркульский МР	69	17	0	52	24,64	0,00	75,36	38	9	23,68
3	Кыштымский ГО	60	49	0	11	81,67	0,00	18,33	16	6	37,50
4	Усть-Катавский ГО	54	48	0	6	88,89	0,00	11,11	68	48	70,59
5	Златоустовский ГО	151	136	2	13	90,07	1,32	8,61	30	29	96,67
6	.....	90	89	0	1	98,89	0,00	1,11	21	8	38,10

ния мониторинга состава, качества, объема, стоимости предоставляемых услуг на территории области, а также других обязательных показателей муниципального задания, установленных бюджетным законодательством;

**4 методологическая и правовая проработанность.** Необходимо было учесть, что одной из наиболее распространенных проблем муниципального уровня является отсутствие достаточной информации и опыта у сотрудников учреждений и органов местного самоуправления, необходимых для формирования и ведения муниципальных заданий.

Мы начали с того, что с муниципальными образованиями области при участии отраслевых министерств и ведомств области (по направлениям) была проведена большая работа, направленная на разделение учреждений по типам, как того требует Программа по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года и Федеральный закон № 83-ФЗ. Министерство финансов Челябинской области традиционно выступило в роли организатора этих действий.

Следующий шаг — активный переход уже непосредственно в муниципальных образованиях к формированию муниципальных заданий. При этом, учитывая громадный объем информации, с которой приходится работать, очевидно, что такой переход невозможен без использования информационных технологий. Это в свою очередь связано с необходимостью приобретения технических средств и поиска кадровых ресурсов. Кроме того, следовало учесть, что технические приобретения являются не разовыми расходами бюджета: их нужно постоянно дополнять, расширять — все это головная боль для муниципальных образований.

## Плюсы для муниципалитетов

С учетом вышеизложенных принципов и практических особенностей формирования муниципальных

заданий большинство органов местного самоуправления Челябинской области сформулировали требования и выбрали программный продукт, предложенный компанией «Р.О.С.Т.У.». Данный продукт функционально позволяет решать такие задачи, как:

- формирование реестра муниципальных услуг;
- формирование и ведение муниципальных заданий;
- расчет ассигнований для выполнения задания, расчет стоимости муниципальной услуги;
- формирование проекта бюджета с учетом параметров заданий;
- контроль выполнения муниципальных заданий и др.

Таким образом, программный продукт позволяет полностью охватить весь комплекс мероприятий по формированию и ведению муниципальных заданий. И что важно, его использование обеспечило муниципальным образованиям ряд технических и методологических преимуществ.

К достоинствам технического характера относится прежде всего то обстоятельство, что забота о содержании технических средств ложится не на заказчика (муниципальное образование), а на компанию-исполнителя<sup>1</sup>. Это привело к уменьшению для каждого муниципального образования Челябинской области финансовой нагрузки за счет:

- отсутствия необходимости поиска и приобретения специального оборудования и установки программного продукта;
- снижения затрат, связанных с дальнейшим техническим обеспечением оборудования, включая затраты на поиск и обучение технических специалистов.

К методологическим преимуществам реализуемого проекта относятся следующие неоспоримые достоинства:

- более детальный анализ конечного результата. Деятельность муниципального учреждения не сводит-

<sup>1</sup> Система «БИС» компании «Р.О.С.Т.У.» внедряется по принципу SaaS-услуги. SaaS (программное обеспечение как услуга) — модель предоставления программного продукта для использования субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями или организациями сектора государственного и муниципального управления с помощью удаленного доступа (через Интернет).

**Таблица 2. Индикативные показатели, характеризующие достигнутые результаты в сфере повышения эффективности бюджетных расходов**

№ п/п	Наименование показателя	Единицы измерения	Значение
1	Доля муниципальных образований, в которых все муниципальные учреждения являются либо бюджетными, либо автономными	%	3
2	Наличие хотя бы одного муниципального образования, в котором все муниципальные учреждения являются казенными	текст	нет
3	Доля муниципальных услуг, в отношении которых нормативно установлены требования к качеству оказания	%	8

ся только к оказанию услуг населению. Она включает в себя также исполнение публичных нормативных обязательств и осуществление мероприятий инвестиционного характера, имеющих конечный результат. К подобного рода мероприятиям можно отнести, например, строительство собственного пищеблока для школ города, района. Таким образом, созданная система позволяет охватить весь комплекс расходов каждого муниципального учреждения и представить его бюджет по конкретным видам деятельности, имеющим конечный результат. Для каждого учреждения вне зависимости от его типа формируется план деятельности, осуществляется мониторинг его исполнения и затраченных ресурсов;

- формирование планов деятельности (муниципальных заданий) в соединении с реестром расходных обязательств. Данное преимущество позволяет обосновать каждый вид деятельности определенным нормативным правовым актом, обеспечить взаимосвязь установленных законами полномочий муниципалитетов (в том числе Законом № 131-ФЗ) с оказываемыми муниципальными услугами, что в целом значительно оптимизирует работу органов местного самоуправления;

- возможность поручения проведения аудита сформированных муниципальными образованиями данных (консалтинг перечня услуг, заданий, расчета стоимости услуг и др.) третьему лицу (например, компании «Р.О.С.Т.У.»).

## Плюсы для региона

Большой плюс от реализации проекта получила и область в целом. Так, для органов исполнительной власти региона (для отраслевиков) обеспечивается возможность доступа и анализа данных, сформированных муниципальными образованиями. Достигнуто это было за счет единства муниципальных образований в выборе программного продукта «БИС» и создания на его базе единого информационного пространства.

Теперь область имеет возможность получать отчетность по стоимости оказываемых муниципальных услуг. Кроме того, проанализировать состав, качество предоставляемых услуг, активность и адекватность их предоставления, сопоставить услуги по видам, а также соотносить прямые и косвенные расходы муниципальных учреждений и сделать вывод об эффективности функционирования и самих учреждений по отраслям, и в це-

лом об эффективности деятельности органов местного самоуправления. Таким образом, реализуемый проект позволяет накапливать необходимую аналитическую информацию не только на местном уровне, но и на уровне субъекта РФ, что повышает уровень качества мониторинга со стороны региона.

## Нюансы

Отмечу также, что прежде, чем приступить к подобного рода работе, необходимо улучшить характеристики каналов связи, поскольку в этом случае возможен полный отказ от размещения в финансовых органах специального (серверного) оборудования, требующего регулярной модернизации и администрирования. Это позволит оптимизировать расходы и в дальнейшем будет способствовать расширению информационной сети, созданию интегрированной информационной системы управления общественными финансами и в конечном счете развитию информационно-коммуникационных технологий в целом.

Как видим, сочетание технических и методологических преимуществ проекта обеспечивает реализацию базовых принципов построения эффективной системы муниципальных заданий. Данный подход отличается своей экономичностью, информационной прозрачностью, методологической и правовой проработанностью. А главное — есть результат, идет формирование заданий, планов деятельности, параметров бюджета на очередной финансовый год, система реально работает.

С точки зрения последовательности шагов по внедрению принципов БОР на местном уровне мы считаем эволюционно правильным начинать с формирования муниципальных заданий и реестров расходных обязательств, поскольку эти инструменты непосредственно связаны с оказанием услуг населению. В настоящее время муниципальные образования изъявляют желание продолжать работу в сторону развития программно-целевого планирования. Здесь важно, что для этого уже создано все техническое и методологическое обеспечение. Область и в дальнейшем будет всесторонне поддерживать инновационные решения муниципальных образований. Мы понимаем, что от качества управления финансами области зависит уровень ее социально-экономического развития и качество жизни граждан. ●