

УДК 336.146

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ ИНСТРУМЕНТАРИЙ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ) УЧРЕЖДЕНИЙ НА ОСНОВЕ РЫНОЧНЫХ ПРИНЦИПОВ С РАСШИРЕННЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ С УЧЕТОМ НОВЫХ ФОРМ И ПРАВОВЫХ СТАТУСОВ

© 2015 г.

Н.И. Яшина, Е.В. Поющева, Ан.В. Яснев

Нижегородский госуниверситет им. Н.И. Лобачевского

evp99@mail.ru

Поступила в редакцию 09.09.2014

Рассматривается эффективность функционирования государственных (муниципальных) учреждений в сфере образования. Разработана методика оценки эффективности деятельности общеобразовательных школ по целому ряду критериев, характеризующих качество планирования, сбалансированность и результативность бюджетных ассигнований. Предложенная методика оценки эффективности бюджетных расходов на образование способствует успешной реализации государственной финансовой политики, направленной на эффективное использование бюджетных средств.

Ключевые слова: эффективность бюджетных расходов, исполнение расходов, планирование бюджетных ассигнований, риск расходов, сбалансированность, оптимальность, стандартизация, совокупный показатель, рейтинг.

С 1 января 2011 года были введены новые формы и правовой статус бюджетных учреждений согласно Федеральному закону от 08.05.2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений». К существующим двум типам государственных и муниципальных учреждений (бюджетное и автономное) добавляется еще один – казенное учреждение. В новом правовом статусе бюджетные учреждения, кроме казенных, смогут функционировать на основе рыночных принципов с расширенными полномочиями.

Некоммерческой организацией является организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками.

Бюджетным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий соответственно органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, соци-

альной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах (п. 5 ст. 6 Закона № 83-ФЗ).

В целях определения типа государственного (муниципального) учреждения (оценки целесообразности принятия решения об изменении типа государственного (муниципального) учреждения) применяются критерии, основанные на положениях федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов и исходящие из нормативного правового регулирования правового положения соответствующего типа государственного (муниципального) учреждения; рекомендуется применять дополнительные критерии, основанные на учете экономического и управленческого потенциала государственного (муниципального) учреждения.

Казенное учреждение является государственным (муниципальным) учреждением, которое осуществляет оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления и финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы.

Казенное учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами. При недостаточности указанных денежных средств субсидиарную ответственность по обязательствам такого учреждения несет собственник его имущества.

Казенное учреждение может осуществлять приносящую доходы деятельность в соответствии со своими учредительными документами. Доходы, полученные от указанной деятельности, поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации и являются доходом этого бюджета. Заключение государственных (муниципальных) контрактов и иных гражданско-правовых договоров осуществляется казенным учреждением от имени публично-правового образования. Размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг осуществляется в порядке, установленном для размещения заказов для государственных (муниципальных) нужд. Лицевые счета открываются казенным учреждениям в органах Федерального казначейства.

Бюджетное учреждение является некоммерческой организацией, созданной Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий соответственно органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления в сфере науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах.

Бюджетное учреждение отвечает по своим обязательствам всем находящимся у него на праве оперативного управления имуществом, как закрепленным за бюджетным учреждением собственником имущества, так и приобретенным за счет доходов, полученных от приносящей доход деятельности, за исключением особо ценного движимого имущества, закрепленного за бюджетным учреждением собственником этого имущества или приобретенного бюджетным учреждением за счет выделенных собственником имущества бюджетного учреждения средств, а также недвижимого имущества. Собственник имущества бюджетного учреждения не несет ответственности по обязательствам бюджетного учреждения.

Бюджетное учреждение вправе осуществлять приносящую доходы деятельность только для достижения целей его создания и в соответ-

ствии с этими целями при условии указания такой деятельности в его учредительных документах. Доходы, полученные от указанной деятельности, и имущество, приобретенное за счет этих доходов, поступают в самостоятельное распоряжение бюджетного учреждения. Заключение контрактов и иных гражданско-правовых договоров осуществляется бюджетным учреждением от собственного имени. Размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг осуществляется бюджетным учреждением в порядке, установленном для размещения заказов для государственных (муниципальных) нужд. Лицевые счета открываются бюджетным учреждениям в органах Федерального казначейства.

Автономное учреждение является некоммерческой организацией, созданной Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сфере науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных федеральными законами.

Автономное учреждение отвечает по своим обязательствам всем находящимся у него на праве оперативного управления имуществом, за исключением недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за автономным учреждением собственником этого имущества или приобретенных автономным учреждением за счет выделенных таким собственником средств. Собственник имущества автономного учреждения не несет ответственности по обязательствам автономного учреждения.

Автономное учреждение вправе осуществлять приносящую доходы деятельность только для достижения целей его создания и в соответствии с этими целями при условии указания такой деятельности в его учредительных документах. Доходы, полученные от указанной деятельности, и имущество, приобретенное за счет этих доходов, поступают в самостоятельное распоряжение автономного учреждения. Заключение гражданско-правовых договоров осуществляется автономным учреждением от собственного имени. Требования, установленные для размещения заказов для государственных (муниципальных) нужд, не распространя-

ются на автономные учреждения при заключении ими договоров на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг.

Автономные учреждения вправе открывать счета в кредитных организациях или лицевые счета соответственно в территориальных органах Федерального казначейства, финансовых органах субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Открытие лицевых счетов автономным учреждениям в территориальных органах Федерального казначейства и ведение этих счетов осуществляются в порядке, установленном Федеральным казначейством, на основании соглашений, заключенных учредителями автономных учреждений с территориальными органами Федерального казначейства.

Государственное (муниципальное) учреждение может быть отнесено к определенному типу исходя из возможности исполнения указанным учреждениям государственных (муниципальных) функций в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления.

Для исполнения государственных (муниципальных) функций может создаваться только казенное учреждение, за исключением случаев, прямо установленных федеральными законами.

Автономное учреждение и бюджетное учреждение создаются публично-правовым образованием (субъектом Российской Федерации, муниципальным образованием) для выполнения государственных (муниципальных) работ, оказания государственных (муниципальных) услуг и не вправе исполнять государственные (муниципальные) функции, за исключением случаев, прямо установленных федеральными законами.

Государственное (муниципальное) учреждение может быть отнесено к определенному типу исходя из сферы деятельности, в которой оно создается.

Автономное учреждение может быть создано в сфере науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных федеральными законами. Например, в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации автономные учреждения могут создаваться для проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий.

Автономные учреждения, созданные вне указанных сфер деятельности (в том числе пу-

тем изменения типа) до дня вступления в силу Федерального закона, подлежат реорганизации или ликвидации в течение одного года со дня официального опубликования Федерального закона.

Сферы деятельности бюджетных учреждений не ограничены. В Федеральном законе отмечены приоритетные сферы, в которых создаются бюджетные учреждения, – наука, образование, здравоохранение, культура, социальная защита, занятость населения, физическая культура и спорт, и одновременно предоставлена возможность создания бюджетных учреждений в иных сферах без ограничений.

Сфера деятельности казенного учреждения Федеральным законом не ограничена.

С учетом особенностей правового положения казенных учреждений целесообразно относиться к казенным учреждениям только учреждения, созданные в сфере управленческой деятельности, либо учреждения, отнесенные к казенным в соответствии с законом.

В качестве дополнительных критериев определения типа государственного (муниципального) учреждения (оценки целесообразности принятия решения об изменении типа государственного (муниципального) учреждения) целесообразно использовать экономический потенциал и управленческий потенциал такого учреждения.

Экономический потенциал государственного (муниципального) учреждения рекомендуется определять на основании следующих показателей:

а) средняя доля внебюджетных средств в общем объеме финансового обеспечения государственного (муниципального) учреждения за отчетный финансовый год и 2 предыдущих финансовых года;

б) средний рост доходов государственного (муниципального) учреждения (по всем источникам финансового обеспечения) за отчетный финансовый год и 2 предыдущих финансовых года;

в) средний рост балансовой стоимости основных фондов государственного (муниципального) учреждения за отчетный финансовый год и 2 предыдущих финансовых года;

г) средний рост расходов бюджетных средств на единицу государственной (муниципальной) услуги за отчетный финансовый год и 2 предыдущих финансовых года;

д) средний рост заработной платы работников государственного (муниципального) учреждения в среднем по учреждению за отчетный финансовый год и 2 предыдущих финансовых года;

е) коэффициент эффективности использования фонда оплаты труда, определяемый как отношение среднего роста заработной платы работников государственного (муниципального) учреждения, за исключением административно-управленческого персонала, к среднему росту заработной платы административно-управленческого персонала государственного (муниципального) учреждения за отчетный финансовый год и 2 предыдущих финансовых года.

При определении экономического потенциала бюджетного или автономного учреждения кроме указанных выше показателей могут использоваться следующие показатели:

а) достаточность обеспечения недвижимым и особо ценным движимым имуществом, закрепляемым за бюджетным или автономным учреждением в соответствии с установленными нормативными требованиями, а также стандартами качества предоставления государственных (муниципальных) услуг (оценивается положительно, если имущество создаваемого бюджетного или автономного учреждения соответствует нормативным требованиям, требованиям стандартов качества либо превышает их);

б) степень износа основных фондов (нефинансовых активов), определяемая как отношение суммы накопленного износа к балансовой стоимости основных фондов на конец отчетного финансового года (оценивается положительно, если это значение составляет не более 85 процентов);

в) отношение среднемесячной заработной платы работников государственного (муниципального) учреждения к среднемесячной заработной плате работников по субъекту Российской Федерации (муниципальному образованию) в целом, муниципальному образованию, в котором располагается государственное учреждение субъекта Российской Федерации, в соответствующей сфере деятельности за отчетный финансовый год (оценивается положительно, если это значение превышает 100 процентов);

г) наличие в текущем финансовом году просроченной кредиторской задолженности (оценивается положительно в случае отсутствия указанной задолженности);

д) доля профильных внебюджетных доходов, определяемая как отношение доходов от основной деятельности учреждения, полученных из внебюджетных источников, к объему финансового обеспечения учреждения за счет всех источников финансового обеспечения за отчетный финансовый год.

Управленческий потенциал государственного (муниципального) учреждения рекомендует-

ся определять на основании следующих показателей:

а) способность административно-управленческого персонала эффективно осуществлять организационно-управленческую и финансово-хозяйственную деятельность, в том числе направленную на развитие соответствующего государственного (муниципального) учреждения, после изменения типа государственного (муниципального) учреждения (оценивается с помощью метода экспертных оценок, социологических методов и (или) иных методов, определенных органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления);

б) рейтинг государственного (муниципального) учреждения по данным независимых рейтинговых агентств;

в) наличие плана (программы) учреждения по внедрению энергосберегающих технологий;

г) наличие программы развития автономного учреждения.

Чем выше экономический и управленческий потенциал государственного (муниципального) учреждения, тем менее целесообразно сохранение на установленный Федеральным законом переходный период финансового обеспечения данного учреждения на основе бюджетной сметы и (или) изменение его типа в целях создания казенного учреждения.

В целях своевременной реализации Федерального закона от 8 мая 2010 года № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» считаем целесообразным дополнить существующие показатели оценки экономического потенциала бюджетного или автономного учреждения следующими двумя блоками:

1) определение эффективности планирования бюджетных ассигнований и риска бюджетных расходов;

2) определение сбалансированности и оптимальности структуры расходов образовательных учреждений.

В рамках нашего анализа мы рассмотрим сведения об исполнении бюджетных ассигнований по шести образовательным учреждениям Нижегородского района города Нижнего Новгорода: МОУ Лицей № 40, МОУ Лицей № 8, МОУ Гимназия № 1, МОУ СОШ № 22, МОУ СОШ № 3, МОУ СОШ № 7 на 01.01.2012 г.

В первой части нашего исследования мы анализируем данные по исполнению бюджетных ассигнований по образовательным учре-

ждениям. В рамках анализа мы определяем уровень точности планирования бюджетных расходов в сфере образования, с одной стороны, и величину риска данных расходов, с другой стороны.

В качестве инструментария оценки отклонения бюджетных денежных потоков мы используем формулы среднеквадратического отклонения и коэффициента вариации:

$$\delta = \sqrt{\sum (x_i - x_{cp})^2 \times w_i}; \quad (1)$$

$$C_v = \frac{\delta}{x_{cp}} \times 100\%, \quad (2)$$

где δ – среднеквадратическое отклонение расходов бюджета, x_i – коэффициент исполнения по статье расходов, x_{cp} – коэффициент исполнения в среднем по расходам бюджета, w_i – доля коэффициента исполнения по статье расходов в общем коэффициенте исполнения расходов бюджета.

Дисперсия и среднеквадратическое отклонение являются основными показателями оценки риска бюджетных расходов. Их использование объясняется тем, что базисным показателем при расчетах является коэффициент исполнения бюджета по расходам, который сопоставим как в динамике, так и по различным видам расходов.

Предварительно для анализа необходимо установить значение каждой статьи в общем (среднем) коэффициенте исполнения бюджетных ассигнований. Исходя из определения расходов на выплату заработной платы и начислений на нее как приоритетных расходов бюджета, данные статьи экономической бюджетной классификации имеют наибольшую важность. Следующими по важности следуют такие статьи, как 310 «Увеличение ОС» и 340 «Увеличение ТМЦ», так как они направлены на реорганизацию и восстановление основных и оборотных фондов образовательных учреждений. Наименьшую значимость имеют расходы на финансирование связи, транспорта, коммунальных услуг, прочих выплат, расходов и услуг, так как они не связаны напрямую с осуществлением образовательного процесса.

Определив важность каждой статьи расходов бюджета, мы можем рассчитать ее долю в общем коэффициенте исполнения расходов бюджета, основываясь на формуле Фишберна:

$$W = 2 \times (N - i + 1) / (N \times (N + 1)), \quad (3)$$

где W – вес (доля) статьи бюджета в общем коэффициенте исполнения расходов бюджета, i –

номер важности статьи расходов бюджета, N – количество статей бюджета.

Таким образом, по методу Фишберна мы можем установить следующие веса по каждой из статьи расходов бюджета: для статьи начисления заработной платы и статьи начислений на заработную плату вес составляет 20%; по статьям 310 и 340 увеличения ОС и ТМЦ – 15%; для прочих выплат персоналу, оплаты транспортных, коммунальных и услуг связи, прочих расходов и услуг вес установлен в размере 5%.

На основании установленных весов мы рассчитывает коэффициент исполнения бюджетных ассигнований по каждому из рассматриваемых учреждений согласно формуле:

$$X_{cp} = X_{з/п} \times 0,2 + X_{прочие выплаты} \times 0,05 + X_{начисления на з/п} \times 0,2 + X_{услуги связи} \times 0,05 + X_{транспортные услуги} \times 0,05 + X_{пр.услуги} \times 0,05 + X_{пр.расходы} \times 0,05 + X_{увеличение ОС} \times 0,15 + X_{увеличение ТМЦ} \times 0,15. \quad (4)$$

Точное планирование и исполнение бюджетных ассигнований представляют только одну часть эффективного управления бюджетными финансами образовательных учреждений. Следует уделять особое внимание сбалансированности структуры расходов бюджетных учреждений. Сбалансированность показывает, насколько правильно ассигнования распределены и насколько эффективно используются бюджетные средства.

Для определения сбалансированности финансирования рассматриваемых бюджетных учреждений образования мы предлагаем использовать общепринятые сметно-бюджетные показатели, распределенные по двум группам. Первая группа отражает эффективные расходы, и, соответственно, чем выше величина ассигнований по каждой из данных статей расходов, тем лучше. В данную группу входят расходы на заработную плату и начисления, а также по увеличению основных средств и материальных запасов. Вторую группу составляют ассигнования, величина которых должна уменьшаться в положительной динамике. К этой группе относятся следующие статьи экономической классификации: прочие выплаты персоналу, транспортные и коммунальные услуги, услуги связи, прочие расходы и услуги. Также данную группу дополняет производственный показатель численности педагогического персонала.

Стандартизация показателей производится путем их расчета на одного учащегося. Далее рассчитываются общие стандартизированные показатели по каждой группе согласно формулам:

$СП_i = (k_{\max} - k_{\text{факт}})/(k_{\max} - k_{\min})$ – для первой группы показателей, (5)

$СП_i = (k_{\text{факт}} - k_{\min})/(k_{\max} - k_{\min})$ – для второй группы показателей. (6)

Общие стандартизированные показатели по группе суммируются в совокупный стандартизированный коэффициент сбалансированности бюджетных расходов.

Заключительным этапом оценки сбалансированности и эффективности бюджетных ассигнований является определение совокупного стандартизированного показателя по двум группам и составление рейтинга бюджетных образовательных учреждений. Совокупный показатель представляет собой сумму общих стандартизированных показателей по каждой группе и в положительной динамике должен снижаться, т.е. наилучшее значение в рейтинге должно быть минимальным.

Предлагаемая методика учитывает результаты функционирования бюджетных учреждений и позволяет наметить мероприятия по реализации нового закона по реформированию правового статуса некоммерческих организаций. Новая модель бюджетирования, ориентированного на результат, предполагает возможность распределения бюджетных ресурсов между бюджетополучателями и реализуемыми ими бюджетными программами с учетом или в прямой зависимости от достижения конкретных результатов предоставления услуг в соответствии со среднесрочными приоритетами социально-экономической политики и в пределах прогнозируемых на долгосрочную перспективу объемов бюджетных ресурсов. Эта модель предполагает переход к средне- и долгосрочному бюджетному планированию, а также мониторинг результативности бюджетных расходов бюджетополучателями.

С развитием рыночных отношений механизм управления финансовыми ресурсами бюджетных учреждений требует серьезных преобразований в части изменения методов планирования расходов учреждений и оперативного управления их финансовыми ресурсами. Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации, утвержденная постановле-

нием Правительства РФ от 22.05.2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов», предусматривает повышение результативности бюджетных расходов и оптимизацию управления бюджетными средствами на всех уровнях бюджетной системы РФ. Суть реформирования бюджетного процесса заключается в переходе от *управления бюджетными ресурсами (затратами)* к *управлению результатами* путем повышения ответственности и расширения самостоятельности распорядителей и получателей бюджетных средств.

Центральное место в системе мер по реформированию бюджетного процесса должна занять широко применяемая в мире концепция (модель) бюджетирования, ориентированного на результат, в рамках среднесрочного планирования. Предлагаемая методика позволяет реализовывать бюджетную политику, ориентированную на результат, в современных социально-экономических и нормативно-правовых условиях.

Список литературы

1. Бакша Н.В., Гамукин В.В., Свинцова А.П. Аспекты бюджета: императивный, экономический, финансовый, налоговый, расходный, социальный. М.: Профиздат, 2001. 416 с.
2. Яшина Н.И., Борисова С.П. Внедрение бюджетирования, ориентированного на результат как концептуальный подход к повышению эффективности бюджетных расходов // Финансы и кредит. 2007. № 19 (259). С. 67–74.
3. Яшина Н.И., Макарова С.Д., Борисова С.П. Совершенствование финансирования общеобразовательных учреждений на основе оценки результативности бюджетных расходов // Экономика образования. 2008. № 5 (48). С. 32–59.
4. Яшина Н.И., Поюшева Е.В., Комина К.Е. Методологические основы оценки эффективности деятельности общеобразовательных школ в целях реализации бюджетной политики, ориентированной на результат расходов // Экономика образования. 2013. № 1.

**METHODOLOGICAL TOOLS FOR EVALUATING THE PERFORMANCE
OF STATE (MUNICIPAL) INSTITUTIONS OPERATING ON MARKET PRINCIPLES
WITH EXTENDED POWERS WITH THE ACCOUNT OF NEW FORMS AND LEGAL STATUS**

N.I. Yashina., E.V. Poyushcheva, An.V. Yasenev

The article explores the evaluation of the performance of state (municipal) institutions in the field of education. The authors have developed a method for evaluating the performance of general education schools by a variety of criteria that characterize the quality of planning, balance and effectiveness of budget allocations. The proposed method for evaluating the efficiency of budget spending on education contributes to the successful implementation of the government financial policies aimed at the effective use of budget funds.

Keywords: effectiveness of budget spending, execution of expenditures, planning of budget allocations, risk of expenditures, balance, optimality, standardization, aggregate index, rating.

References

1. Baksha N.V., Gamukin V.V., Svintsova A.P. *Aspekty byudzheta: imperativnyy, ekonomicheskiy, finansovyy, nalogovyy, raskhodnyy, sotsial'nyy*. M.: Profizdat, 2001. 416 s.
2. Yashina N.I., Borisova S.P. Vnedrenie byudzhetrovaniya, orientirovannogo na rezul'tat kak kontseptual'nyy podkhod k povysheniyu effektivnosti byudzhетnykh raskhodov // *Finansy i kredit*. 2007. № 19 (259). S. 67–74.
3. Yashina N.I., Makarova S.D., Borisova S.P. Sovershenstvovanie finansirovaniya obshcheobrazovatel'nykh uchrezhdeniy na osnove otsenki rezul'tativnosti byudzhетnykh raskhodov // *Ekonomika obrazovaniya*. 2008. № 5 (48). S. 32–59.
4. Yashina N.I., Poyushcheva E.V., Komina K.E. Metodologicheskie osnovy otsenki effektivnosti deyatelnosti obshcheobrazovatel'nykh shkol v tselyakh realizatsii byudzhетnoy politiki, orientirovannoy na rezul'tat raskhodov // *Ekonomika obrazovaniya*. 2013. № 1.