

УДК 35.072.6.

Ключевые слова:

контроль, оценка эффективности, государственное (муниципальное) задание, государственное (муниципальное) учреждение

И. Ю. Арлашкин, науч. сотр.

Центра исследования региональных реформ РАНХиГС; науч. сотр. Аналитического центра финансовых исследований Научно-исследовательского финансового института
(e-mail: igor-arlashkin@mail.ru)

Совершенствование контроля деятельности государственных (муниципальных) учреждений

Действующее законодательство закрепляет несколько полномочий за учредителями в части осуществления контроля деятельности учреждений. Преимущественно эти полномочия сводятся к контролю исполнения задания, а также к финансовому контролю и контролю за использованием имущества. В первом случае контроль осуществляется на предмет проверки соблюдения требований, установленных государственным (муниципальным) заданием. Во втором случае проверяется финансово-хозяйственная деятельность учреждения, в том числе соблюдение бюджетной сметы или плана финансово-хозяйственной деятельности.

Однако согласно ст. 6 БК РФ «государственное (муниципальное) задание — документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ)»¹. То есть при контроле исполнения задания фактически проверяется только деятельность, связанная с оказанием государственных (муниципальных) услуг (выполнением работ). При этом специфика формирования задания такова, что в поле контроля оказываются именно отдельные услуги и работы, но не деятельность учреждения в целом.

Зарубежный опыт несколько отличается от российского². Так, соглашения, заключаемые между учреждением и учредителем в Новой Зеландии и Великобритании, изначально включают планирование не только финансовой деятельности (российский аналог — план финансово-хозяйственной деятельности) и объема услуг (российский аналог — задание), но и иных аспектов деятельности учреждения, включая план модернизации оборудования, показатели общей эффективности учреждения (т. е. не только в разбивке по отдельным услугам) и т. д. Соответственно строится и система контроля:

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации (действующая редакция от 01.01.2014).

² См.: Курляндская Г. В., Арлашкин И. Ю. Реформа государственных и муниципальных учреждений: уроки международного опыта // Финансы. — 2012. — № 9.

не по отдельным услугам и работам, но по деятельности учреждения в целом. Иными словами, зарубежный опыт показывает, что существует необходимость контролировать не только услуги и работы (их качество и объем), но и сами учреждения как государственные (муниципальные) организации.

Таким образом, нам представляется, что в настоящее время существует определенный пробел в регулировании деятельности учреждений: у учредителей (органов, исполняющих их функции и полномочия) отсутствует средство контроля деятельности учреждений как организаций в целом. Данный пробел учредители восполняют самостоятельно: во многих публично-правовых образованиях утверждены порядки или методики оценки эффективности учреждений.

В соответствии со ст. 34 БК РФ «принцип эффективности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности)»³. В случае оценки эффективности речь идет не только об эффективности использования бюджетных средств, но об эффективности деятельности учреждения в целом, однако вышеприведенный принцип отражает универсальное определение эффективности как улучшение соотношения между достигнутыми результатами и произведенными затратами.

Исходя из аналогичного понимания природы эффективности, публично-правовые образования сформировали собственные системы оценки эффективности деятельности учреждений, которые характеризуются следующими чертами.

1. Преобладание количественных оценок. В целом учредителями используются несколько подходов к измерению эффективности:

- установление критериев эффективности без количественных значений и выведения сводного показателя эффективности (встречается крайне редко)⁴;
- расчет показателей эффективности как в абсолютном, так и в относительном виде (использование коэффициентов)⁵;
- присвоение баллов при оценке каждого показателя как экспертным путем⁶, так и путем расчета коэффициентов⁷. Сводная балльная оценка, как правило, используется для построения рейтинга учреждения.

Один из примеров сочетания коэффициентного, балльного и рейтингового подхода — методика Тульской области⁸, где значение каждого показателя эффективности рассчитывается как определенный коэффициент, далее в зависимости от значения показателя по каждому из них присуждаются баллы, а общая сумма баллов отражает

³ Бюджетный кодекс Российской Федерации (действующая редакция от 01.01.2014).

⁴ См. напр. Приказ Рослесхоза от 21.12.2009 № 524 «Об утверждении перечней целевых показателей деятельности и критериев оценки эффективности работы подведомственных Рослесхозу федеральных государственных учреждений, показателей, условий и порядка премирования их руководителей».

⁵ См. напр. Постановление администрации муниципального образования Богородицкий район от 15.03.2010 № 162 «Об утверждении методики оценки эффективности деятельности бюджетных учреждений муниципального образования Богородицкий район».

⁶ См. напр. Приказ Минздравсоцразвития РФ от 21.04.2011 № 338н «О целевых показателях эффективности деятельности федеральных бюджетных и казенных учреждений, находящихся в ведении Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации, и критериях оценки эффективности и результативности деятельности их руководителей, условиях премирования руководителей федеральных бюджетных и казенных учреждений, находящихся в ведении Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации».

⁷ См. напр. Постановление администрации г. Тулы от 30.03.2012 № 793 «Об оценке результатов деятельности муниципальных учреждений, подведомственных управлению культуры администрации города Тулы».

⁸ Постановление правительства Тульской области от 27.12.2012 № 777 «Об утверждении Методики оценки эффективности деятельности государственных учреждений по оказанию государственных услуг, качества услуг, финансового менеджмента и стимулирования государственных учреждений в повышении эффективности деятельности по оказанию государственных услуг, качества услуг и финансового менеджмента».

рейтинг учреждения. Иногда в методе «показатель-коэффициент-баллы-рейтинг» вместо баллов используются индексы эффективности. Индекс позволяет ранжировать учреждения по конкретному показателю следующими способами:

а) значение, достигнутое учреждением, соотносится со средним по группе учреждений⁹;

б) значение, достигнутое учреждением, соотносится с максимальным и минимальным значениями по группе (например, как отношение разницы максимального значения и значения, полученного учреждением, к разнице между максимальным и минимальным значениями)¹⁰.

На наш взгляд, второй метод предпочтительнее для целей ранжирования: есть лучшее учреждение (оценка — 1 балл), худшее (оценка — 0 баллов) и остальные между ними. Однако первый метод нагляднее демонстрирует динамику индекса: среднее значение равно 1 баллу, и, наблюдая динамику индекса конкретного учреждения по годам, можно понять, когда оно было в сравнении со средним по отрасли значением эффективно, а когда — нет.

2. Наличие разных объектов оценки. Это такие объекты, как учреждения в целом, группа учреждений, учреждение. Показатели оценки эффективности часто устанавливаются по группам однотипных учреждений (а также отдельно для уникальных учреждений), но объектом оценки независимо от этого служит каждое конкретное учреждение. Интересным исключением является методика города Томска, оценивающая эффективность сети учреждений¹¹. На первом этапе данные по учреждениям собираются по двум группам показателей: технико-экономические и финансово-экономические. Далее они сводятся по группам учреждений разных уровней вложенности (например, детские сады комбинированного вида, дошкольные учреждения, образовательные учреждения). По группе показателей рассчитываются сетевые коэффициенты (например, сетевой коэффициент конкурентоспособности), для каждого коэффициента установлены критерии эффективности (значения коэффициентов). При этом оценивается как статика (абсолютное значение коэффициента), так и динамика (в сравнении с показателями прошлого года). Орган-учредитель в результате получает сквозную систему коэффициентов, что обеспечивает возможность сравнить их значения для конкретного учреждения со значениями для группы похожих учреждений или учреждений в целом.

3. Оценка не только предоставления услуг, но и иных аспектов деятельности. В основном при формировании системы показателей используется метод группировки показателей по конкретным сферам деятельности учреждений. Например:

- основная деятельность, финансово-экономическая деятельность (и исполнительская дисциплина), работа с кадрами¹²;
- выполнение задания, финансовые показатели и показатели загрузки учреждения¹³;

⁹ См. напр. Приказ Департамента труда и занятости населения Краснодарского края от 09.04.2012 № 118 «О системе оценки качества и доступности оказания государственных услуг, а также эффективности и результативности деятельности государственных казенных учреждений Краснодарского края центров занятости населения в муниципальных образованиях».

¹⁰ См. напр. Постановление правительства Москвы от 06.03.2013 № 126-ПП «Об оценке эффективности деятельности управ районов города Москвы».

¹¹ Постановление администрации города Томска от 30.12.2011 № 1553 «Об утверждении Порядка оценки эффективности деятельности сети муниципальных учреждений социальной сферы муниципального образования "Город Томск"».

¹² Приказ МИД России от 02.04.2012 № 4343 «Об утверждении целевых показателей эффективности деятельности федеральных бюджетных учреждений, находящихся в ведении Министерства иностранных дел Российской Федерации, и критериев оценки эффективности и результативности работы их руководителей, условий премирования руководителей федеральных бюджетных учреждений, находящихся в ведении Министерства иностранных дел Российской Федерации».

¹³ Постановление администрации Ростовского муниципального района от 09.06.2011 № 1129 «Об утверждении Порядка оценки эффективности деятельности бюджетных учреждений Ростовского муниципального района».

— основная деятельность (исполнительная дисциплина, размещение информации и т. д.), выполнение задания, работа с кадрами, управление государственным имуществом, качество финансового менеджмента¹⁴.

4. Преимущественное формирование системы оценки органом, исполняющим функции и полномочия учредителя (далее — орган-учредитель). В то же время в методиках города Вологды¹⁵ и Любимского муниципального района¹⁶ показатели разделены на общие, которые устанавливаются самой методикой (т. е. местной администрацией), и отраслевые (специальные), которые формируются органом-учредителем (отраслевым органом). Эти системы могут различаться методологически. Например, в Вологде расчет общих показателей основан на коэффициентном подходе, а отдельные отраслевые органы используют как балльную оценку, так и коэффициентную.

5. Различная практическая направленность оценки. В частности, в методике Тамбовской области¹⁷ используются две группы показателей оценки эффективности: аналитические и показатели в целях принятия решений по управлению учреждениями. По итогам оценки эффективности могут приниматься различные решения: об изменении типа, о репрофилировании, ликвидации учреждения, об осуществлении дополнительных инвестиций¹⁸. Упомянутой методикой г. Вологды установлены конкретные численные значения коэффициентов, на основе которых может приниматься решение об изменении типа, о репрофилировании или ликвидации учреждения. Многие системы оценки увязаны с поощрением руководителей учреждений. Так, оценка эффективности учреждений увязана с оценкой руководителей учреждений, по итогам которой происходит их поощрение, в методике МИД России. Напрямую стимулирование руководителей увязано с оценкой эффективности учреждений в методике Тульской области.

Интересен тот факт, что отдельные методики включают не только саму оценку, но и обязательную разработку органом-учредителем рекомендательную по повышению учреждениям своей эффективности. На наш взгляд, это принципиальная характеристика, поскольку, если по итогам оценки не осуществляется воздействие на объект управления, теряется сам смысл такой оценки.

6. Возможность координации с иными системами оценки. Некоторые системы оценки эффективности учреждений включаются в общепрофессиональную оценку. Например, рейтинговая система показателей эффективности учреждений может быть увязана с оценкой эффективности деятельности системы образования¹⁹.

Оценка эффективности как форма контроля деятельности учреждений имеет смысл при выполнении следующих условий:

1) она должна формироваться во взаимодействии органа-учредителя и учреждений. Отсюда, в частности, следует, что системы оценки не могут быть сведены к одной модели, использующей стандартный набор критериев и показателей эффективности и один метод их оценки;

¹⁴ Постановление правительства Тульской области от 27.12.2012 № 777 «Об утверждении Методики оценки эффективности деятельности государственных учреждений по оказанию государственных услуг, качества услуг, финансового менеджмента и стимулирования государственных учреждений в повышении эффективности деятельности по оказанию государственных услуг, качества услуг и финансового менеджмента».

¹⁵ Постановление администрации г. Вологды от 29.12.2011 № 8094 «Об утверждении Методики оценки эффективности деятельности бюджетных учреждений муниципального образования «Город Вологда»».

¹⁶ Постановление администрации Любимского муниципального района от 20.01.2011 № 167 «Об утверждении Порядка оценки эффективности деятельности бюджетных учреждений Любимского муниципального района».

¹⁷ Постановление администрации Тамбовской области от 11.01.2012 № 9 «Об утверждении Порядка осуществления контроля за деятельностью областных государственных учреждений».

¹⁸ Постановление главы администрации муниципального образования Новомосковский район от 14.09.2007 № 1657 «Об утверждении методики оценки эффективности деятельности бюджетных учреждений Новомосковского района».

¹⁹ Постановление главы администрации Шумерлинского района Чувашской Республики от 26.03.2009 № 153 «Об оценке эффективности деятельности системы образования Шумерлинского района».

2) оценивать нужно не только эффективность отдельного учреждения, но и эффективность группы схожих учреждений или сети учреждений в целом;

3) предметы оценки должны достаточно широко охватывать деятельность учреждения: как основную деятельность, так и хозяйственную, как результаты, так и иные аспекты деятельности;

4) по итогам оценки необходимо разработать рекомендации по повышению эффективности учреждения. Это превращает оценку эффективности в механизм управления по результатам, а не только в механизм контроля;

5) оценку эффективности следует уравновесить дополнительными контрольными механизмами. Так, стандартный набор региональных и муниципальных контрольных механизмов управления помимо оценки эффективности включает мониторинг потребности в услугах, контроль соблюдения стандартов качества предоставления услуг, оценку качества финансового менеджмента в учреждениях, подготовку и размещение учреждением публичного отчета о своей деятельности, оценку эффективности руководителей учреждений, конкурсы среди учреждений или их специалистов, специальные отраслевые механизмы, например региональную систему оценки качества образования (РСОКО).

Следует отметить, что российское законодательство в настоящий момент не содержит норм, указывающих на возможность проведения оценки эффективности деятельности учреждений. Однако потребность в такой оценке существует, что подтверждается как существованием вышерассмотренных методик, так и практикой формирования государственных (муниципальных) заданий. Большинство заданий фактически устанавливают требования не только к конкретным услугам и работам, но и к деятельности учреждений в целом. Поэтому представляется целесообразным законодательно установить возможность проведения учреждением оценки эффективности учреждений. При этом видится две возможности осуществления данного предложения:

1) закрепить данное право за учредителем, внося изменения в соответствующие статьи ГК РФ, Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»;

2) изменить механизм формирования задания и контроля за его исполнением, что потребует внесения изменений также в отдельные статьи БК РФ, Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

Второй способ предпочтительнее, поскольку в этом случае создается единый механизм контроля деятельности учреждений, включающий оценку как предоставленных услуг и выполненных работ, так и прочей деятельности учреждения.

Согласно ч. 1 ст. 69.2 БК РФ в общем случае «государственное (муниципальное) задание должно содержать:

— показатели, характеризующие качество и (или) объем (содержание) оказываемых государственных (муниципальных) услуг (выполняемых работ);

— порядок контроля за исполнением государственного (муниципального) задания, в том числе условия и порядок его досрочного прекращения;

— требования к отчетности об исполнении государственного (муниципального) задания»²⁰.

Для реализации второго способа предлагается дополнить данную часть следующей нормой:

«Государственное (муниципальное) задание также может содержать:

— описание целей деятельности государственного (муниципального) учреждения;

— показатели, характеризующие эффективность деятельности государственного (муниципального) учреждения.

²⁰ Бюджетный кодекс Российской Федерации (действующая редакция от 01.01.2014).

Не допускается установление показателей, измеряемых в финансовом выражении, а также показателей, при расчете значений которых используются данные о фактических или нормативных затратах государственного (муниципального) учреждения, в качестве показателей, характеризующих эффективность деятельности государственного (муниципального) учреждения».

Библиография

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации (действующая редакция от 01.01.2014).
2. Приказ Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 21.04.2011 № 338н «О целевых показателях эффективности деятельности федеральных бюджетных и казенных учреждений, находящихся в ведении Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации, и критериях оценки эффективности и результативности деятельности их руководителей, условиях премирования руководителей федеральных бюджетных и казенных учреждений, находящихся в ведении Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации».
3. Приказ Министерства иностранных дел Российской Федерации от 02.04.2012 № 4343 «Об утверждении целевых показателей эффективности деятельности федеральных бюджетных учреждений, находящихся в ведении Министерства иностранных дел Российской Федерации, и критериев оценки эффективности и результативности работы их руководителей, условий премирования руководителей федеральных бюджетных учреждений, находящихся в ведении Министерства иностранных дел Российской Федерации».
4. Приказ Федерального агентства лесного хозяйства от 21.12.2009 № 524 «Об утверждении перечней целевых показателей деятельности и критериев оценки эффективности работы подведомственных Рослесхозу федеральных государственных учреждений, показателей, условий и порядка премирования их руководителей».
5. Постановление Правительства Москвы от 06.03.2013 № 126-ПП «Об оценке эффективности деятельности управ районов города Москвы».
6. Постановление администрации Тамбовской области от 11.01.2012 № 9 «Об утверждении Порядка осуществления контроля за деятельностью областных государственных учреждений».
7. Постановление правительства Тульской области от 27.12.2012 № 777 «Об утверждении Методики оценки эффективности деятельности государственных учреждений по оказанию государственных услуг, качества услуг, финансового менеджмента и стимулирования государственных учреждений в повышении эффективности деятельности по оказанию государственных услуг, качества услуг и финансового менеджмента».
8. Приказ Департамента труда и занятости населения Краснодарского края от 09.04.2012 № 118 «О системе оценки качества и доступности оказания государственных услуг, а также эффективности и результативности деятельности государственных казенных учреждений Краснодарского края центров занятости населения в муниципальных образованиях».
9. Постановление администрации муниципального образования Богородицкий район от 15.03.2010 № 162 «Об утверждении методики оценки эффективности деятельности бюджетных учреждений муниципального образования Богородицкий район».
10. Постановление администрации г. Вологды от 29.12.2011 № 8094 «Об утверждении Методики оценки эффективности деятельности бюджетных учреждений муниципального образования "Город Вологда"».
11. Постановление администрации Любимского муниципального района от 20.01.2011 № 167 «Об утверждении Порядка оценки эффективности деятельности бюджетных учреждений Любимского муниципального района».
12. Постановление главы администрации муниципального образования Новомосковский район от 14.09.2007 № 1657 «Об утверждении методики оценки эффективности деятельности бюджетных учреждений Новомосковского района».
13. Постановление администрации Ростовского муниципального района от 09.06.2011 № 1129 «Об утверждении Порядка оценки эффективности деятельности бюджетных учреждений Ростовского муниципального района».
14. Постановление администрации города Томска от 30.12.2011 № 1553 «Об утверждении Порядка оценки эффективности деятельности сети муниципальных учреждений социальной сферы муниципального образования "Город Томск"».
15. Постановление администрации города Тулы от 30.03.2012 № 793 «Об оценке результатов деятельности муниципальных учреждений, подведомственных управлению культуры администрации города Тулы».
16. Постановление главы администрации Шумерлинского района Чувашской Республики от 26.03.2009 № 153 «Об оценке эффективности деятельности системы образования Шумерлинского района».
17. Курляндская Г. В., Арлашкин И. Ю. Реформа государственных и муниципальных учреждений: уроки международного опыта // Финансы. — 2012. — № 9.