

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ФИНАНСЫ

П. В. Бескровный¹

начальник отдела методологии по развитию казначейских технологий исполнения бюджета Комитета бюджетно-финансовой политики и казначейства Администрации Волгоградской области

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ В РЕГИОНЕ: ПЕРЕХОД ОТ СМЕТНОГО БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ К ПРОГРАММНОМУ МЕТОДУ ФИНАНСИРОВАНИЯ

Дальнейшее развитие бюджетной реформы в России связано с совершенствованием управления общественными финансами, которое направлено на повышение эффективности и результативности расходов бюджетной системы Российской Федерации.

Законодателем поставлена задача не просто навести порядок в бюджетном хозяйстве, а придать новое качество управлению общественными финансами. Суть изменений состоит в том, чтобы направить бюджетный процесс от управления ресурсами (затратами) бюджета к управлению результатами.

При существующей концепции «управления ресурсами» бюджет любого публично-правового образования формируется путем индексации сложившихся расходов с детализацией их по статьям бюджета. Главным достоинством этого метода в условиях соблюдения жестких бюджетных ограничений, объясняющихся его острой дефицитностью, является обеспечение сбалансированности бюджета и выполнение бюджетных проектов. Но отсюда вытекает и его основной недостаток: ожидаемые результаты бюджетных расходов никоим образом в бюджете не отражаются, и суть управления бюджетом сводится к простому контролю над соответствием плановых и фактических показателей.

Вместе с тем все усилия государства в реализации современных подходов государственного управления до настоящего времени сводились на нет из-за существующей системы бюджетных учреждений, содержание и функционирование которых до сих пор осуществляется вне зависимости от объема и качества оказываемых ими услуг. Данная система бюджетных учреждений, сформированная в совершенно иных социально-экономических условиях, и не могла существовать иначе.

В свою очередь государство постоянно повышало требования к объему и качеству оказываемых услуг бюджетными учреждениями. Публично-правовые образования (ППО) их реализовывали в основном двумя путями: либо через увеличение количества бюджетных учреждений, либо через увеличение штатной численности их сотрудников. При этом бюджетными учреждениями не осуществлялось никакой увязки между объемом и качеством оказываемых этими уч-

¹ Эл. адрес: bpv@volgafin.ru

реждениями услуг. Можно сказать, что бюджетное учреждение и предоставляемые им услуги существовали в совершенно разных плоскостях. В основе этого разделения лежали смета расходов бюджетного учреждения и собственно сам принцип сметного бюджетного финансирования, закрепленный действующим бюджетным законодательством. Его параметры на очередной финансовый год определялись исходя из фактически сложившихся расходов отчетного года, без всякой увязки с какими бы то ни было показателями деятельности конкретного бюджетного учреждения.

В процессе реализации своих полномочий публично-правовое образование брало на себя определенные обязательства путем принятия соответствующих законов, иных нормативно-правовых актов или посредством заключения договоров, соглашений и т. п. В целях реализации принятых расходных обязательств и их финансового обеспечения публично-правовое образование формировало бюджет, в расходной части которого фиксировались ассигнования, необходимые для оплаты возникшего обязательства. Реализация этого расходного обязательства осуществлялась через конкретное бюджетное учреждение путем доведения до него заложенных в бюджете ассигнований и лимитов бюджетных обязательств с целью выполнения государственного задания по оказанию определенных услуг. На доведенные лимиты бюджетных обязательств бюджетным учреждением составлялась смета, в которой предусматривались денежные средства для реализации конкретного расходного обязательства.

На протяжении многих лет существование любого бюджетного учреждения заключалось именно в исполнении этой роли, ради которого оно и было создано. Бюджетное учреждение осваивало выделяемые ему на эти цели бюджетные ассигнования, причем порой их «освоение» было главным направлением деятельности учреждения, а никак не объем и качество оказываемых бюджетным учреждением услуг. К этому необходимо добавить, что многие бюджетные учреждения, получающие доходы от приносящей доход деятельности, в ряде случаев осуществляли ее в ущерб основной деятельности.

Неэффективность сметного бюджетного финансирования также связана и с тенденцией завышения бюджетным учреждением сметы расходов с целью получения большего объема бюджетных ассигнований. С другой стороны, главный распорядитель бюджетных средств всегда пристально следил за их освоением и фактически заставлял бюджетное учреждение осуществлять это в полном объеме. Ведь в соответствии с Бюджетным кодексом РФ главный распорядитель не только составляет, утверждает и ведет бюджетную роспись по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств, но и исполняет соответствующую часть бюджета, за что с него отдельный спрос по завершению отчетного финансового года.

Отдельно выделим еще одну большую проблему, связанную со сметным бюджетным финансированием. Ее суть заключается в избыточном регулировании бюджетным учреждением статей расходов в рамках бюджетной сметы, а это, как известно, вытекает из алгоритма, заложенного в принцип сметного бюджетного финансирования. Ведь со 100%-ной точностью невозможно предугадать на очередной финансовый год расходы любого бюджетного учреждения и отобразить их в смете. Жизнь не стоит на месте, все меняется, и то, что было актуально для учреждения сегодня, завтра может оказаться совершенным пустяком, и наоборот. Вот и приходилось бюджетным учреждениям в процессе исполнения расходной части сметы на протяжении всего финансового года в прямом смысле слова «таскать» ассигнования (лимиты бюджетных обязательств, кассовый план) между статьями КОСГУ (классификация операций сектора государственного управления), а то и целевыми статьями и видами расходов. Все пере-

движки, связанные с изменением бюджетной сметы, требовали достаточно больших временных затрат и рабочего времени многих участников бюджетного процесса, включая само учреждение, его главного распорядителя и собственно финансовый орган, организующий исполнение соответствующего бюджета.

Таким образом, практически все изложенные недостатки, связанные со сметным бюджетным финансированием, образуют замкнутый цикл: они заложены в нем самом, выходят из него, и их разрешение опять упирается в него. Все это связывает деятельность бюджетных учреждений, лишает их возможности гибкого реагирования на изменения экономической ситуации, ведет к снижению эффективности отдачи от вложенных средств и, самое главное, не способствует улучшению качества оказываемых бюджетными учреждениями услуг.

Проводимый законодательно в настоящее время очередной этап бюджетной реформы направлен в первую очередь на совершенствование управления общественными финансами. На сегодняшний день его реализация в рамках Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» заключается в изменении правового статуса бюджетных учреждений. При этом законодательно преследуется достижение следующих основных целей:

- повысить качество государственных (муниципальных) услуг, предоставляемых населению;
- создать стимулы и мотивацию для учреждений к эффективному использованию финансовых ресурсов и государственного (муниципального) имущества;
- установить новые нормы, направленные на обеспечение прозрачности деятельности бюджетных учреждений;
- сделать отчет о результатах деятельности и об использовании закрепленного за учреждением имущества предметом отчетности бюджетного учреждения, вместо существующей информации об исполнении сметы;
- ввести новые нормы контроля за государственным учреждением, в том числе посредством контроля за финансовым состоянием (отслеживание просроченной кредиторской задолженности, совершения крупных сделок, информации о деятельности бюджетного учреждения, в том числе в части выполнения государственного задания, результатов проведенных в отношении учреждения контрольных мероприятий).

Вместе с тем необходимо отметить, что последовательно проводимая бюджетная реформа в рамках Федеральных законов от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ и от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ в части структурного преобразования всей системы государственного управления и перехода к новой системе бюджетного планирования по программно-целевому принципу найдет свою реализацию только в условиях стабильности бюджета, в условиях достаточности средств для реализации всех принятых на себя публично-правовым образованием обязательств.

Отсюда вытекает необходимость проведения планомерной работы публично-правовым образованием по инвентаризации всех принятых ранее бюджетных обязательств. Отказ от финансирования мероприятий, которые не способствуют устойчивому экономическому росту региона (муниципального образования) и лежат «тяжелым грузом» на его бюджетной системе, при этом становится одной из необходимых целей такой инвентаризации (Комплексные рекомендации..., 2011).

Таким образом, реализуется следующий шаг, направленный на улучшение условий жизни человека, адресное решение его социальных проблем через рациональное использование государственных расходов, направленных на повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг.

Как известно, с начала 2009 г. законодательно в Бюджетном кодексе РФ была закреплена норма, касающаяся осуществления расходов бюджетным учреждением в рамках государственного задания (Бюджетный кодекс..., 1998). Но на практике эта норма не работала, упираясь в сметный принцип его финансирования. Только на современном этапе, связанном с осуществлением реорганизации и формированием рациональной сети государственных учреждений, стало возможным совершенствование перечня и улучшения качества оказываемых ими услуг.

В рамках этих изменений решения, принимаемые главными администраторами бюджетных средств, должны быть направлены на качественное формирование государственных и муниципальных заданий для бюджетных и автономных учреждений и наиболее оптимальный расчет нормативов их финансового обеспечения.

Следующим этапом в улучшении качества предоставления услуг в социальной сфере должно стать развитие конкуренции между учреждениями различных типов, в том числе и за счет привлечения к оказанию услуг негосударственных организаций, прежде всего социально ориентированных некоммерческих организаций.

Другое качественное направление бюджетной реформы, нацеленной на совершенствование управления общественными финансами, законодатель видит в смене самой системы выделения государственных средств и замене финансирования, осуществляемого по затратному принципу, на программный метод финансирования, или финансирование программ (рис. 1) (Основные направления..., 2011).

В пользу перехода на программный метод финансирования свидетельствует и сложившаяся международная практика, показывающая, что прямое финансирование из бюджета, т. е. выделение средств под смету расходов, повсеместно сокращается.

Рассмотрим пример работы такой системы, позволяющей проводить конкурс на государственный заказ через рынок социальных услуг. Предполагается, что он будет представлен не только государственными учреждениями, но и другими негосударственными организациями.

На основании расходных обязательств, взятых на себя публично-правовым образованием, формируемый бюджет реализуется через государственные про-

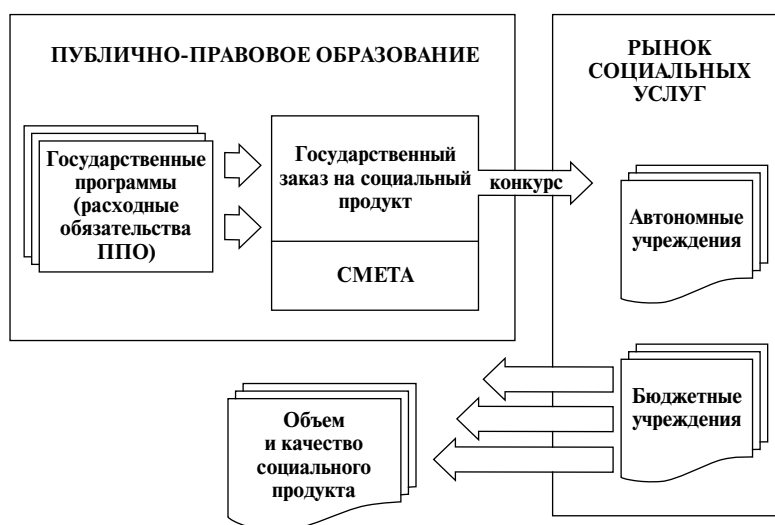


Рис. 1. Система выделения государственных средств по принципам программного метода финансирования

граммы. При реализации финансирования под программы возникает государственный заказ на определенный социальный продукт, содержащий в себе его цену.

Естественно, что государственные учреждения, выходящие на рынок услуг, должны не только эффективно управлять им (социальным продуктом), гибко реагировать на изменение цен на рынке, конкурировать с другими игроками рынка, в том числе и негосударственными организациями, другими социально ориентированными некоммерческими организациями, но и быть достаточно самостоятельными. И вот только теперь, при заключении договоренности на цену социального продукта, эта цена обосновывается сметой. Достигнутым конечным результатом деятельности государственного учреждения будет являться объем и качество социального продукта.

Таким образом, как видно из анализа приведенной схемы, законодателем делается ставка на конечный результат, достижение которого уже не декларируется, а действительно должно быть достигнуто государственным учреждением. Кроме того, сделан решительный шаг в отходе от сметного финансирования учреждения. Здесь уже смета приобретает совершенно новое качество и становится собственно ценой социального продукта.

Источники

Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ.

Комплексные рекомендации органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления по реализации Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений». М., 2011.

Основные направления бюджетной политики на 2012 год и плановый период 2013 и 2014 годов. М., 2011.