

Д. М. Шор

канд. экон. наук, доцент кафедры корпоративных финансов и банковской деятельности Волгоградского государственного университета

ФАКТОРЫ ТРАНСФОРМАЦИИ СИСТЕМ СМЕТНОГО И РЕЗУЛЬТАТИВНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ УСЛУГ

Финансирование бюджетных услуг предполагает формирование, распределение и использование финансовых ресурсов для достижения поставленной цели и решения сформулированных задач оказания услуг. Система финансирования бюджетных услуг — это совокупность источников финансирования и субъектов рынка бюджетных услуг, методов бюджетного управления и менеджмента целей, задач, результатов оказания бюджетных услуг, которые обеспечивают эффективное и результативное формирование и использование бюджетных средств при повышении уровня удовлетворенности потребителей бюджетных услуг. В условиях бюджетного реформирования осуществляется переход от системы сметного финансирования бюджетных услуг к результативной системе.

Система сметного финансирования предусматривает покрытие всех расходов на текущее содержание и расширение деятельности субъектов рынка бюджетных услуг за счет средств бюджетов на основе финансовых планов — смет расходов. И как верно отмечает Д. В. Жигалов, «сметный принцип подразумевает финансирование субъектов рынка бюджетных услуг «за сам факт их существования» — без привязки к набору оказываемых услуг, их объему и качеству» (Жигалов, 2011, с. 18—19).

Система сметного финансирования бюджетных услуг включает безвозвратное и безвозмездное выделение средств бюджетов на основе следующих принципов:

- «выделение средств на обеспечение деятельности субъектов рынка бюджетных услуг из бюджета, соответствующего их подчиненности;
- выделение средств в соответствии с программами и планами экономического и социального развития на каждый бюджетный год и в меру их выполнения;
- планирование и финансирование на основе сметных норм при соблюдении режима экономии» (Елизарова, 2010, с. 52).

Достоинствами сметного финансирования бюджетных услуг является относительная простота планирования и контроля, проявляющаяся в возможности достаточно точного прогнозирования затрат, общем контроле за расходованием бюджетных средств и ограничении их абсолютного размера. Однако с позиции стимулирующего механизма финансирования бюджетных услуг, направленного на повышение результативности и эффективности расходования средств бюд-

жетов, достоинства сметного финансирования превращаются в их недостатки, а именно:

- «отсутствие связи между бюджетными услугами и результирующими показателями их оказания;
- неэффективность механизмов координации бюджетных программ;
- отсутствие у получателей бюджетных средств стимулов к повышению качества оказания бюджетных услуг» (Климанов, 2004, с. 77).

Наряду с этим отрицательными сторонами системы сметного финансирования бюджетных услуг также являются:

- возможность получения дополнительного внебюджетного финансирования за счет оказания платных услуг в ущерб качеству основной деятельности субъектов рынка бюджетных услуг;
- отсутствие стимулов у субъектов рынка бюджетных услуг к снижению издержек оказания услуг;
- неэффективное расходование средств бюджетов при возможности самостоятельного распоряжения внебюджетными доходами;
- наличие возможностей для взимания денежных средств за бюджетные услуги, которые должны оказываться бесплатно;
- нерациональное использование государственной собственности при наличии значительного числа ведомственных учреждений здравоохранения, образования, науки, что вызывает дублирование функций;
- недостаточная ориентация субъектов рынка бюджетных услуг на обеспечение эффективности расходования бюджетных средств и достижение конечных общественно значимых результатов.

Следствием всего этого является перерасход бюджетных средств, который довольно трудно подсчитать. Поэтому с начала 2000-х гг. происходит трансформация системы сметного финансирования бюджетных услуг в систему, ориентированную на результаты. Суть ее сводится к распределению средств соответствующих бюджетов на оказание бюджетных услуг, предусматривающему «процедуры выбора между двумя и более вариантами расходования средств в соответствии с планируемыми результатами оказания услуг» (Концепция административной реформы, 2005).

Концепция реформирования бюджетного процесса, одобренная распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. №1789-р, предполагает смещение акцентов бюджетного процесса от управления бюджетными ресурсами (затратами) на управление результатами путем повышения ответственности участников бюджетного процесса за достижение количественно определенных целей и перехода преимущественно к программно-целевым методам бюджетного планирования. При этом трансформация систем сметного и результативного финансирования бюджетных услуг основана на принципах законности, целесообразности и эффективности (рис. 1).

Рассматривая систему финансирования бюджетных услуг как область нормативного правового регулирования, принцип законности как законодательно-правовой базы при распределении бюджетных средств является ключевым.

Принцип целесообразности означает соответствие поставленным целям, а также достижение их в процессе оказания бюджетных услуг. Здесь стоит отметить, что «российским законодательством предусматривается целевой характер выделения бюджетных средств» (Булдакова, 2006, с. 5—6). Поэтому разграничение принципов законности и целесообразности достаточно условно для тех случаев, когда цели расходования бюджетных средств четко и недвусмысленно прописаны в правовых актах, так как расходование средств не по целевому назначению также будет признано незаконным.



Рис. 1. Принципы трансформации систем сметного и результативного финансирования бюджетных услуг

Принцип эффективности предусматривает рациональность, разумность, практическую и теоретическую обоснованность распределения бюджетных средств на оказание бюджетных услуг (Шор, Беков, 2009, с. 125). Эффективность может пониматься в экономическом, социальном, экологическом, технологическом и иных аспектах. Одним из критериев эффективности является использование внутренних резервов по привлечению доходов в бюджет. В соответствии с принципом эффективности распределения бюджетных средств разрабатываются альтернативные варианты оказания бюджетных услуг, а из них отбираются оптимальные.

Отмеченные принципы тесно взаимосвязаны, и границы между ними в практике распределения бюджетных средств весьма условны. Например, при непоступлении установленных платежей за аренду государственной собственности со стороны арендаторов нарушается принцип законности, а со стороны арендодателей — принцип эффективности (в данном случае — управление государственной собственностью). В отдельных случаях принцип законности не согласуется с принципом эффективности. Нередко возникают противоречия между принципами эффективности и целесообразности. Например, «эффективность повышается с ростом объема работ, тогда как с точки зрения целесообразности предпочтительнее небольшой объем. В областях деятельности, связанных с риском, иногда приходится жертвовать экономичностью, чтобы надежнее гарантировать достижение целей» (Бурцев, 2001, с. 11–12).

Учитывая изложенные принципы, а также условия многоукладной экономики при достаточно сложном взаимодействии государственного и частного секторов в решении многих народнохозяйственных задач, на рис. 2 выделим дифференцирующие, направляющие и побудительные факторы трансформации систем сметного и результативного финансирования бюджетных услуг.

Дифференцирующие факторы определяют трансформацию субъектов рынка бюджетных услуг (субъектный фактор) и источников финансирования их деятельности (ресурсный фактор).

Ресурсный фактор обеспечивает переход с бюджетной сметы как основного источника финансирования бюджетных услуг на совокупность источников финансирования, включающую бюджетные ассигнования; средства бюджетов на основании бюджетной сметы; публичные обязательства перед физическими лицами в денежной форме, переданные учреждениям; доходы учреждений от платных услуг; целевые субсидии; субсидии в соответствии с государственным (муниципальным) заданием; бюджетные инвестиции; субсидии в целях возмещения затрат на оказание услуг; средства в рамках государственных (муници-

пальных) контрактов; собственные и заемные средства организаций; средства грантов.

Расширенный закрытый перечень возможных источников финансирования бюджетных услуг предполагает формирование нового организационно-правового статуса субъектов рынка бюджетных услуг. Для каждого из них «установлены особые правила определения порядка и условий предоставления, контроля

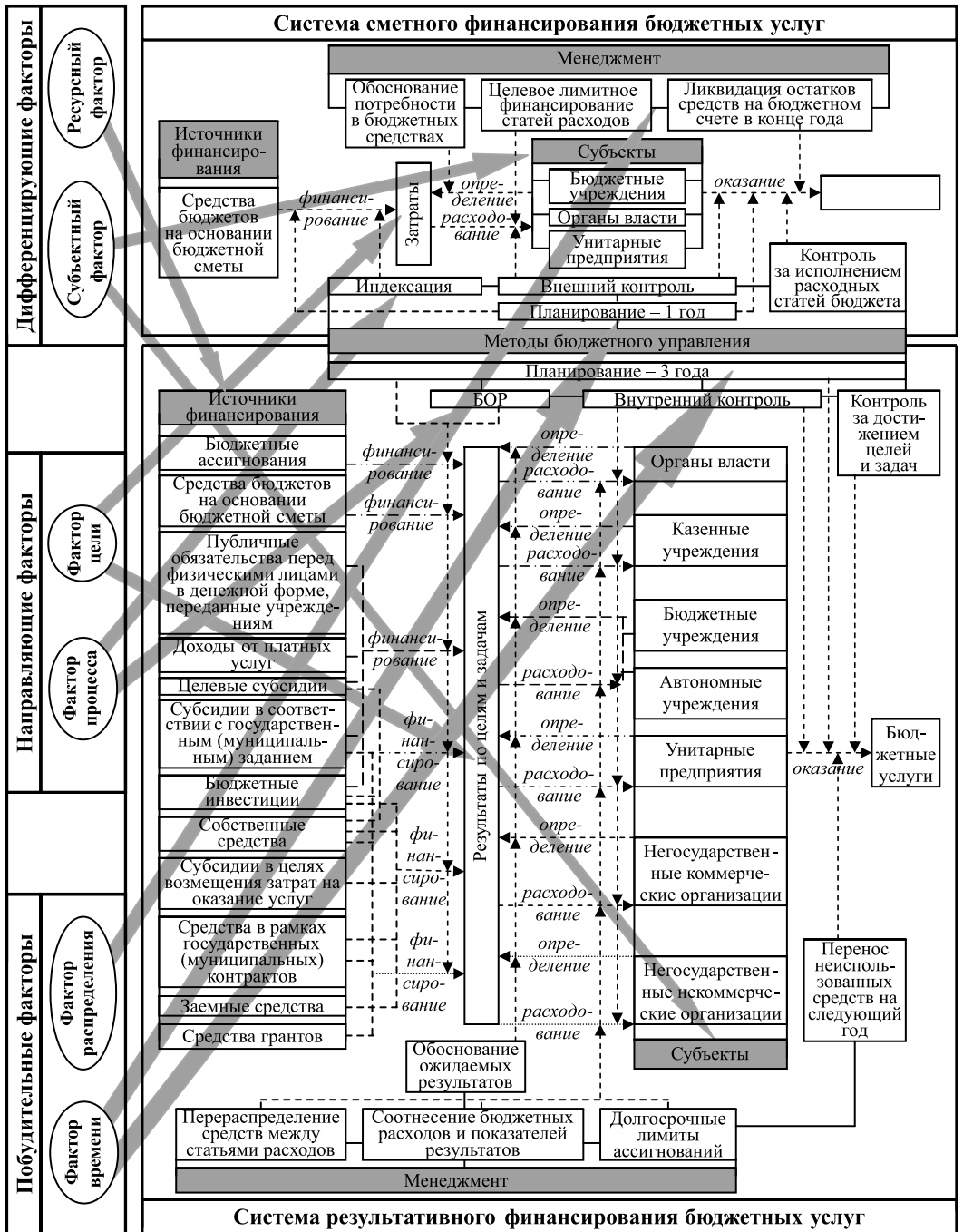


Рис. 2. Факторы трансформации систем сметного и результативного финансирования бюджетных услуг

расходования соответствующих финансовых средств и (или) расчета их объема. Иными словами, для того, чтобы выделять из бюджетов дополнительные средства субъектам рынка бюджетных услуг, необходимо, чтобы это дополнительное финансирование соответствовало одному из установленных способов его бюджетного финансирования» (Жигалов, 2012, с. 16). Поэтому с ресурсным фактором тесно связан субъектный фактор трансформации систем сметного и результативного финансирования бюджетных услуг.

Субъектный фактор способствует расширению круга участников рынка, допущенных к оказанию бюджетных услуг. При сметном финансировании функции по оказанию услуг были возложены на бюджетные учреждения, органы власти и унитарные предприятия. В условиях трансформации систем финансирования бюджетных услуг был принят Федеральный закон 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». Закон направлен на «повышение эффективности оказания государственных и муниципальных услуг при сохранении (либо снижении темпов роста) расходов бюджетов на их оказание путем создания условий и стимулов для сокращения внутренних издержек учреждений и привлечения ими внебюджетных источников финансового обеспечения» (Гарнов, 2010, с. 34). Согласно ему создаются три типа государственных (муниципальных) учреждений: казенные, бюджетные, автономные. Отличия между ними представлены в табл. 1.

Более того, Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. предполагает широкомасштабное распространение практики привлечения негосударственных коммерческих и некоммерческих организаций к оказанию бюджетных услуг, а именно:

- «нормативно-правовое обеспечение предоставления услуг в сфере физической культуры и спорта за счет бюджетных средств негосударственными организациями;
- обеспечение равных условий доступа государственных и негосударственных организаций, предоставляющих качественные образовательные услуги,

Таблица 1

Отличия между казенными, бюджетными и автономными учреждениями

Критерий	Учреждения		
	Казенные	Бюджетные	Автономные
Источники финансирования	Средства бюджетов на основании бюджетной сметы	Публичные обязательства перед физическими лицами в денежной форме, переданные учреждениям. Доходы от платных услуг. Целевые субсидии. Бюджетные инвестиции. Субсидии в соответствии с государственным (муниципальным) заданием	
Распоряжение доходом от основной деятельности учреждения	Перечисление в соответствующий бюджет		Самостоятельное
Ответственность собственника по обязательствам учреждения	Субсидиарная ответственность	Отсутствует	
Применение Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ в деятельности учреждения	Применяется		Не применяется
Хранение денежных средств	Казначейство		Кредитная организация

к образовательной инфраструктуре и государственному и муниципальному финансированию;

- развитие сектора негосударственных некоммерческих организаций в сфере оказания социальных услуг и др.» (распоряжение Правительства РФ № 1662-р, 2008).

Таким образом, субъектный фактор трансформации систем сметного и результативного финансирования бюджетных услуг предоставил возможность казенным и автономным учреждениям, негосударственным коммерческим и некоммерческим организациям, наряду с бюджетными учреждениями, органами власти и унитарными предприятиями оказывать бюджетные услуги.

Направляющие факторы определяют трансформацию приоритетов в распределении бюджетных средств на оказание услуг с позиции цели (фактор цели) и процесса (фактор процесса) финансирования.

Фактор цели трансформирует систему финансирования бюджетных услуг по направлениям:

- выделение объема бюджетных средств: сметное финансирование — соразмерно затратам субъектов рынка услуг; результативное финансирование — соразмерно достижению результатов по целям и задачам оказания бюджетных услуг;

- бюджетная заявка: сметное финансирование — включает обоснование потребности в бюджетных средствах в «соответствии с бюджетной росписью, когда результаты уже заложены при распределении бюджетных ресурсов» (Черницына, Тажибов, 2008, с. 12); результативное финансирование — включает обоснование ожидаемых результатов и соотнесение бюджетных расходов и показателей результатов оказания бюджетных услуг;

- контроль: сметное финансирование — внешний за расходами бюджетополучателей с помощью «системы целевого финансирования и контроля бюджетных ассигнований через коды операций сектора государственного управления» (Черницына, Тажибов, 2008, с. 11); результативное финансирование — внутренний за достижением результатов поставленных целей и сформулированных задач.

Фактор процесса смещает приоритет в использовании методов бюджетного финансирования: замещение метода индексации, при сметной системе, методом бюджетирования, ориентированного на результаты, при результативной системе. «Суммы финансирования, определяемые методом индексации прежнего уровня финансирования, не учитывали реальные потребности субъектов рынка услуг в бюджетных средствах и могли быть как более высокими, так и более низкими. При этом результаты деятельности субъектов рынка бюджетных услуг и качество оказываемых ими услуг в расчет практически не принимались» (Веремеенко, 2011, с. 23). Поэтому трансформация произошла в сторону метода бюджетирования, ориентированного на результаты, позволяющего «избежать утраты целевой ориентации распределения бюджетных средств и существенно повысить его эффективность» (Тихомиров, Горохов, 2007, с. 5). И как отмечает Е. Черных, бюджетирование, ориентированное на результаты, «смещает приоритеты от этапа исполнения бюджета к этапу программно-целевого планирования» (Черных, 2007, с. 26—27).

Побудительные факторы способствуют трансформации стимулирующего воздействия условий (фактор распределения) и времени (фактор времени) на самостоятельность субъектов рынка бюджетных услуг при использовании средств бюджетов.

Фактор распределения обуславливает переход:

- от целевого лимитного финансирования статей расходов к возможности перераспределения средств между статьями расходов субъектов рынка бюджетных услуг. Переход к результативному финансированию предполагает формиро-

вание системы, в которой «формальные процедуры сбора, анализа информации и отчетности, используемые сотрудниками для распределения, управления и контроля бюджетными средствами, организованы таким способом, что каждый стремится достичь стратегических целей деятельности» (Andre de Waal, 2006, p. 32);

- от необходимости ликвидации остатков средств на бюджетном счете в конце года к возможности переноса неиспользованных средств на следующий год. При этом основной целью перехода является повышение ответственности и расширение самостоятельности участников бюджетного процесса в рамках четких среднесрочных ориентиров.

Фактор времени трансформирует период бюджетного планирования с одного года при системе сметного финансирования до трех лет при системе результативного финансирования, с возможностью долгосрочных лимитов ассигнований на оказание бюджетных услуг. Основной целью «расширения горизонта бюджетного планирования до трех лет является стремление к снижению объема всевозможных бюрократических согласований при оказании бюджетных услуг» (Степашин, 2007, с. 29).

Таким образом, конкретизируемые дифференцирующие (субъектный, ресурсный фактор), направляющие (фактор цели, процесса) и побудительные (фактор распределения, времени) факторы трансформации систем сметного и результативного финансирования бюджетных услуг развивают теоретическую базу эффективного управления формированием, распределением и использованием финансовых ресурсов для достижения поставленной цели и решения сформулированных задач оказания бюджетных услуг.

Источники

Булдакова Е. Особенности налогообложения средств целевого финансирования унитарных предприятий // Финансовая газета. Региональный выпуск. 2006. № 9.

Бурцев В. В. Аудит финансовых потоков государства // Аудиторские ведомости. 2001. № 8.

Веремеенко А. В. Автономные и казенные учреждения (издание казенных, автономных, бюджетных учреждений нового типа) // Экономист лечебного учреждения. 2011. № 5.

Гарнов И. Ю. Реорганизация бюджетных учреждений // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2010. № 18.

Елизарова Н. В. Финансовое право: учебный курс (учебно-методический комплекс). М., 2010.

Жигалов Д. В. Направления и инструменты преобразования бюджетной сети: новый формат финансирования // Руководитель бюджетной организации. 2012. № 10.

Жигалов Д. В. Оказание услуг «новыми» бюджетными учреждениями: подходы к реформированию системы // Руководитель бюджетной организации. 2011. № 10.

Климанов В. Финансовые ресурсы информатизации региональных и муниципальных органов власти // Экономист. 2004. № 8.

Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006—2008 гг., одобренная распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. №1789-р.

Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года».

Степашин С. Пути совершенствования деятельности контрольно-счетных органов Российской Федерации в условиях стратегического и среднесрочного бюджетного планирования // Бюджет. 2007. № 6.

Тихомиров Ю. А., Горохов Д. Б. Административная реформа в Орловской области: исследование правовых проблем // Журнал российского права. 2007. № 4.

Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2005. № 30.

Черницына О. Ю., Тажиков Т. Г. Учет расходов в бюджетных образовательных учреждениях // Финансы. 2008. № 5.

Черных Е. Управление результатами: основные подходы к повышению эффективности управления общественными финансами // Бюджет. 2007. № 6.

Шор Д. М., Беков Р. С. Система финансирования бюджетных услуг, ориентированная на результат // Вестник Волгоградского государственного университета. Сер. 3. Экономика. Экология. 2009. № 1 (14).