

НОВАЦИИ В ФИНАНСОВОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ) УЧРЕЖДЕНИЙ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ

©2013 Отришко Марина Олеговна

кандидат экономических наук, доцент

©2013 Меликсетян Светлана Николаевна

Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)

344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Большая Садовая, д. 69

E-mail: m.s88@bk.ru, starka13@mail.ru

Рассматриваются новации в финансовом обеспечении государственных (муниципальных) учреждений социальной сферы. Раскрыты особенности и основные недостатки в формировании государственного (муниципального) задания.

Ключевые слова: государственные (муниципальные) учреждения, бюджетирование, ориентированное на результат, государственное (муниципальное) задание.

Содержание и специфика финансовых отношений в отраслях социальной сферы определяются организационно-правовыми формами, в которых создаются государственные (муниципальные) учреждения, особенностями, целями и характером функциональной деятельности в процессе оказания социальных услуг. Это, в свою очередь, обуславливает состав финансовых ресурсов учреждений, порядок их формирования и направления использования, а также круг функциональных элементов процесса управления финансами учреждений социальной сферы.

В условиях реализации бюджетной реформы, одной из основных целей которой является совершенствование финансов государственных (муниципальных) учреждений социальной сферы, поставлены следующие задачи:

- создание предпосылок для повышения качества государственных (муниципальных) социальных услуг, предоставляемых населению;

- внедрение финансовых инструментов рыночной экономики в функциональную и финансово-хозяйственную деятельность государственных (муниципальных) учреждений социальной сферы;

- ускорение реструктуризации бюджетного сектора и формирование условий для более полной практической реализации подходов, заложенных в Федеральном законе № 83-ФЗ от 8 мая 2010 г. "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений" (далее - Закон № 83-ФЗ);

- введение новых форм и методов государственного финансового контроля за движением финансовых ресурсов и финансовым состоянием государственных (муниципальных) учреждений социальной сферы.

Для решения поставленных задач в числе нововведений, внесенных Законом № 83-ФЗ, с 1 января 2011 г. изменение организационно-правовых форм государственных (муниципальных) учреждений социальной сферы, которые представлены тремя их видами: казенными учреждениями, бюджетными учреждениями с расширенным объемом полномочий, государственными автономными учреждениями, организационно-правовое положение которых значительно отличается от ранее существовавших учреждений, называемых бюджетными. В совокупности предлагаемая Законом № 83-ФЗ система новаций создает правовую основу для последнего этапа бюджетной реформы путем создания казенных учреждений и изменения правового положения бюджетных и автономных учреждений (рис. 1)¹.

На заключительном этапе бюджетной реформы, предполагающем повышение эффективности и качества управления общественными финансами, существенно возрастают роль и значение финансового механизма государственных (муниципальных) учреждений социальной сферы, основными элементами которого являются финансовое планирование, финансовые методы и рычаги.

Инструментарий финансового обеспечения социальной сферы и повышения его эффективнос-



Рис. 1. Концепция Федерального закона № 83-ФЗ

ти активно обсуждаются на страницах экономической печати после выхода в свет Закона № 83-ФЗ, который определил комплекс новаций, направленных на повышение эффективности и результативности функциональной и финансово-хозяйственной деятельности учреждений социальной сферы. В то же время исследование мероприятий проводимой бюджетной реформы свидетельствует, что желаемых результатов не достигнуто: по-прежнему отсутствует экономическая самостоятельность бюджетных учреждений с расширенным объемом полномочий и государственных автономных учреждений, фактически не введено нормативно-подушевое финансирование, не создаются условия

для конкурентной среды, способствующие росту качества социальных услуг. К отмеченному следует добавить снижение бюджетного финансирования государственных (муниципальных) учреждений социальной сферы и жесткий режим экономии государственных расходов.

Необходимость внедрения принципов нормативного финансирования в социальной сфере обусловлена процессами реформирования бюджетного сектора, переходом от позиции сохранения сети учреждений социальной сферы к позиции оказания ими социальных услуг гарантированного качества с наименьшими издержками (рис. 2).

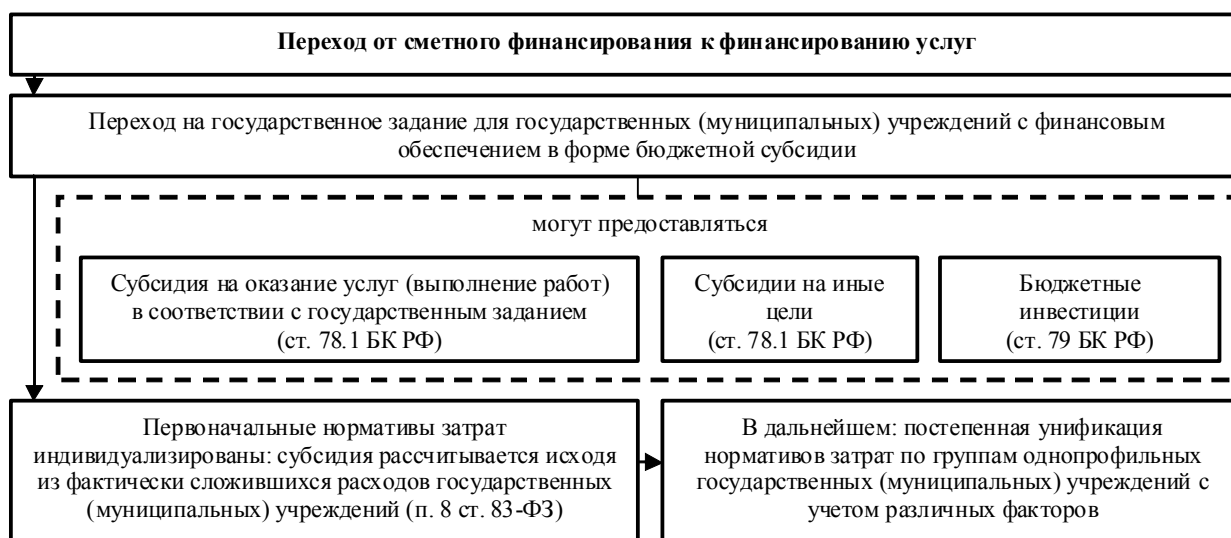


Рис. 2. Переход от сметного финансирования к предоставлению субсидий для финансового обеспечения выполнения государственного задания

Как известно, суть формы нормативно-подушевого финансирования заключается в переходе от сметного финансирования учреждения к финансированию конкретной социальной услуги, оказываемой государственным (муниципальным) учреждением. В этой связи особую актуальность приобретают вопросы финансового планирования, основанные на проблемно-ориентированном подходе и согласуемые с концепцией бюджетирования, ориентированного на результат.

При бюджетировании, ориентированном на результат, являющемся системным методом эффективного управления социальной сферой и финансовыми ресурсами, обоснованность финансового планирования является определяющим фактором. Обусловлено это тем, что бюджетирование, ориентированное на результат, осуществляется в виде целенаправленного управления, которое достигается только при точности и исполняемости финансового плана, исполнения бюджетных смет, планов финансово-хозяйственной деятельности государственных (муниципальных) учреждений и др. Концепция результативного бюджетирования, основанная на проблемно-ориентированном подходе в социальной сфере, приведена на рис. 3.

Основной задачей цикла финансового планирования государственного (муниципального) учреждения социальной сферы является составление рабочего документа - финансового плана, позволяющего весь финансовый год осуществлять гибкое управление финансами учреждения.

Бюджетирование, ориентированное на результат, в государственных (муниципальных) учреждениях социальной сферы предполагает организацию такого процесса финансового планирования, при котором планируемые расходы на содержание и развитие учреждения были бы непосредственно связаны с ожидаемой результативностью и эффективностью - финансовой и социальной. С этой целью с 1 января 2012 г. планирование расходов и финансирование государственных (муниципальных) учреждений (бюджетное учреждение с расширенным объемом полномочий и государственное автономное учреждение) осуществляется в виде заявки на бюджетную субсидию для выполнения государственного (муниципального) задания².

Государственное (муниципальное) задание является одним из новых инструментов ориентированного на результат бюджетирования, введенных в механизм финансового обеспечения социальных услуг государственных (муниципальных) учреждений, предполагающий:

- повышение эффективности процесса создания, предоставления и потребления качественных государственных социальных услуг;
- повышение обоснованности бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение государственных (муниципальных) учреждений;
- обеспечение соответствующего объема финансирования, предоставляемого государственным (муниципальным) учреждениям, и оказываемыми социальными услугами соответствующего объема и качества;

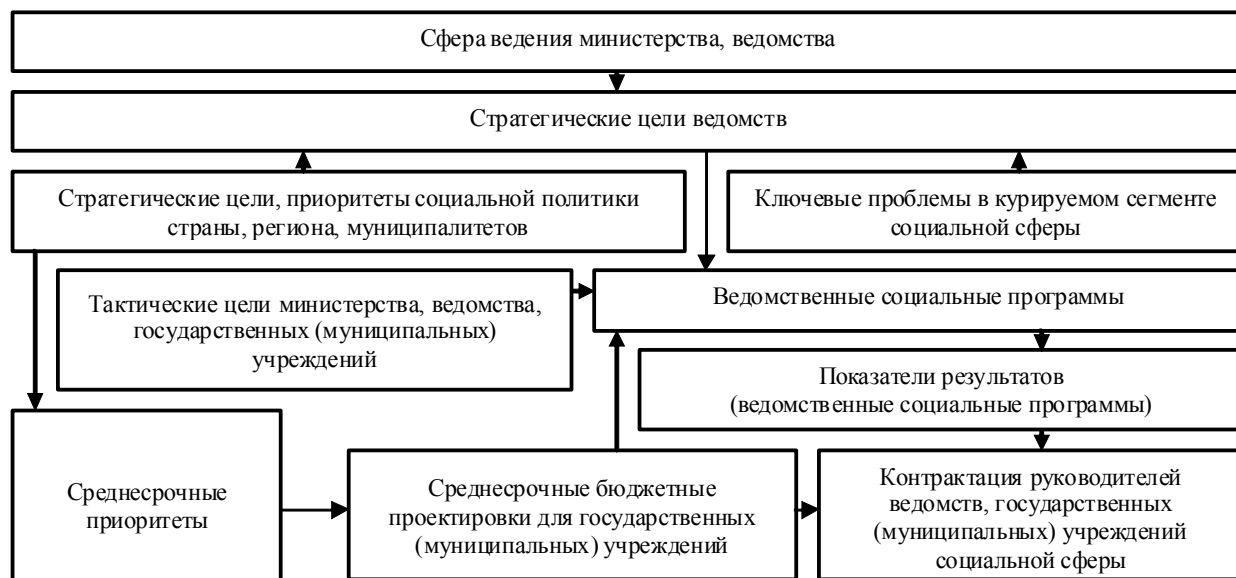


Рис. 3. Концепция бюджетирования, ориентированного на результат, основанная на проблемно-ориентированном подходе в социальной сфере

- усиление ответственности государственных (муниципальных) учреждений за эффективность и результативность государственных расходов, соблюдение соответствия оказания социальной услуги условиям государственного (муниципального) задания.

Таким образом, государственное (муниципальное) задание представляет собой документ, определяющий основные требования, предъявляемые к составу, качеству, содержанию, условиям, порядку и результатам оказания социальных услуг. Кроме того, оно может быть представлено в качестве финансового инструмента регулирования требований учредителя к качественным и количественным характеристикам социальной услуги и условиям ее предоставления населению. Формируя задание, учредитель принимает обязательства по его финансовому обеспечению в виде бюджетной субсидии.

Исследование методологических подходов к формированию государственного (муниципального) задания и его финансового обеспечения в учреждениях социальной сферы показало, что в настоящее время по-прежнему существует практика финансового обеспечения функциональной деятельности учреждений социальной сферы на основе применения контрольных цифр (например, в высшем учебном заведении - контрольные цифры приема студентов), т.е. происходит отождествление ранее существовавшего порядка планирования и финансирования с используемыми в настоящее время новыми инструментами - "государственное (муниципальное) задание" и "бюджетная субсидия". Таким образом, можно сделать вывод, что в целом рассматриваемое государственное (муниципальное) задание в качестве нового инструмента бюджетирования, ориентированного на результат, введенное в качестве ново-

го функционального элемента в механизм управления финансами государственных (муниципальных) учреждений, таковым не является.

Кроме того, одним из недостатков формирования государственного (муниципального) задания и его финансового обеспечения (бюджетная субсидия) в государственных (муниципальных) учреждениях социальной сферы является то, что оно реализуется без учета потребности в государственных социальных услугах в разрезе сегментов социальной сферы, что нарушает основополагающий принцип бюджетирования, ориентированного на результат - переход от "управления затратами" к "управлению результатами".

В данной связи, на наш взгляд, необходима реализация комплекса мероприятий методического и организационно-правового содержания по дальнейшему совершенствованию финансового планирования, бюджетного учета, оценки и контроля за эффективностью и результативностью оказания государственных (муниципальных) услуг. Одним из таких мероприятий может стать разработка паспорта государственной социальной услуги государственного (муниципального) учреждения (см. таблицу).

Как известно, государственные (муниципальные) учреждения социальной сферы (бюджетное учреждение с расширенным объемом полномочий, государственное автономное учреждение) с 1 января 2012 г. переведены со сметного порядка планирования и финансирования расходов на получение государственного (муниципального) задания и бюджетной субсидии с одновременным составлением плана финансово-хозяйственной деятельности учреждения³. В отличие от сметы, в нем стали отражаться операции не только со средствами бюджета, планируемыми к получению в виде субсидии, но и с финансовыми ресур-

Паспорт государственной социальной услуги государственного (муниципального) учреждения

Государственная социальная услуга	
Сущность и содержание государственной социальной услуги	
Цели оказания государственной социальной услуги	
Заказчик государственной социальной услуги	
Целевая аудитория (потребители) государственной социальной услуги	
Срок оказания государственной социальной услуги	
Квалификация персонала государственного (муниципального) учреждения, оказывающего социальную услугу	
Объем нагрузки	
Конечный результат при реализации государственной социальной услуги	
Минимальная численность группы	
Максимальная численность группы	
Критерии оценки результативности государственной социальной услуги	

сами, полученными от предпринимательской и иной, приносящей доход деятельности. Основными целями составления плана финансово-хозяйственной деятельности государственных (муниципальных) учреждений социальной сферы стали:

- планирование общих объемов бюджетных и внебюджетных поступлений и выплат;
- определение сбалансированности финансовых показателей;
- планирование мероприятий по повышению эффективности использования средств, поступающих в распоряжение учреждения;
- управление доходами и расходами учреждения.

Однако детальный анализ содержания разделов планов финансово-хозяйственной деятельности государственных (муниципальных) учреждений социальной сферы показывает его недостатки:

- финансовое планирование в целом носит затратный характер, так как по-прежнему используется метод планирования “от достигнутого”;
- расшифровка разделов плана финансово-хозяйственной деятельности, предоставляемая

учредителю, является не чем иным, как аналогом бюджетной заявки на бюджетные средства;

- процесс составления учреждением плана финансово-хозяйственной деятельности очень трудоемкий, содержание громоздким и непрозрачным, а процесс составления финансового плана учреждения не совпадает по времени со стадией формирования проекта федерального бюджета, а происходит значительно позже, на стадии распределения бюджетных ассигнований получателям бюджетных средств после утверждения федерального бюджета на предстоящий год.

В данной связи, по нашему мнению, назрела острая необходимость дальнейшего совершенствования существующей методики планирования и финансирования расходов на содержание государственных (муниципальных) учреждений социальной сферы и использование принципиально новых методических подходов к формату финансового плана, порядку его формирования учреждением. Указанный порядок основан на переходе от формирования плана финансово-хозяйственной деятельности к отдельно формируемым двум финансовым планам. Содержание первого

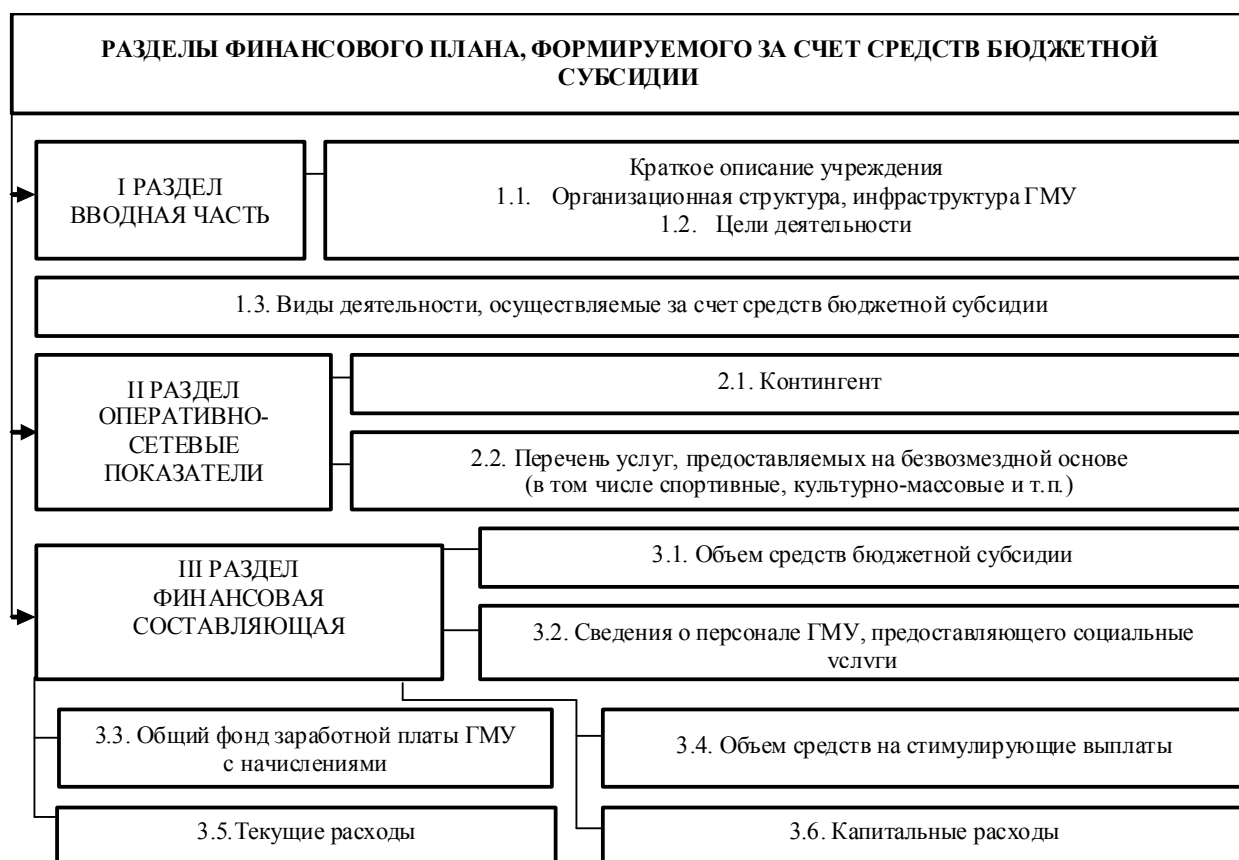


Рис. 4. Структура финансового плана государственного (муниципального) учреждения, формируемого за счет средств бюджетной субсидии

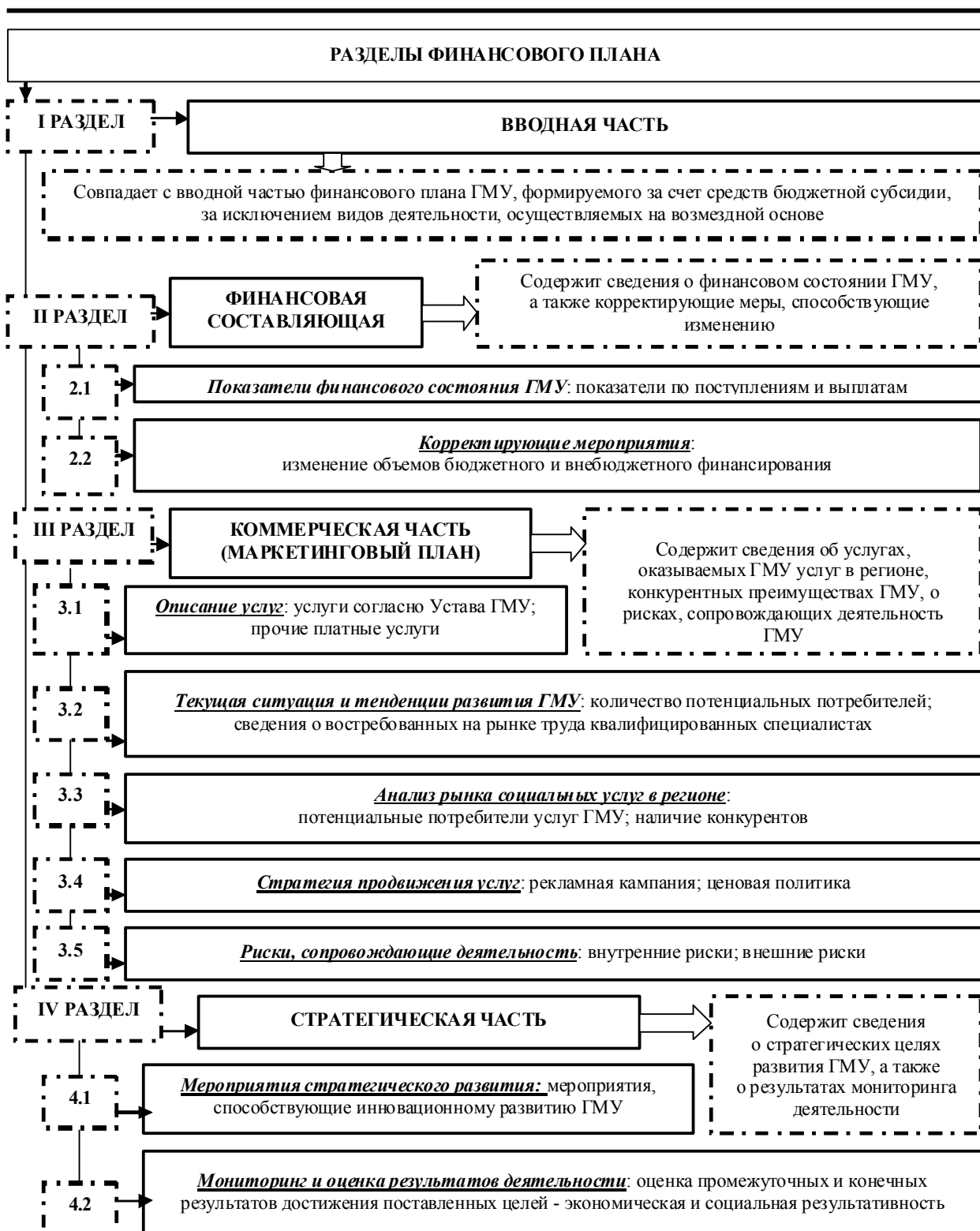


Рис. 5. Структура финансового плана ГМУ, формируемого за счет средств от внебюджетной деятельности

Источник. Меликсетян С.Н. Управление финансами вузов в условиях бюджетной реформы: дис. ... канд. экон. наук. Ростов н/Д, 2013.

будет отражать планирование и финансирование расходов государственного (муниципального) учреждения за счет средств бюджетной субсидии (т.е. являться аналогом сметы расходов бюджетного учреждения). На рис. 4, 5 представлены разделы предлагаемого финансового плана учреждения социальной сферы⁴.

Второй финансовый план будет отражать формирование и направления использования финансовых ресурсов, полученных учреждением от внебюджетной деятельности, и основан на сочетании финансового планирования, мониторинга и диагностики финансовой информации, учете условий рыночной среды, в которой функционирует государственное (муниципальное) учреждение (см. рис. 5).

Таким образом, реализация указанных подходов в условиях оптимизации государственных расходов даст возможность обеспечить прозрачность, достоверность и информативность финансового планирования, а также повысить качество социальных услуг, оказываемых государственными

муниципальными) учреждениями социальной сферы.

¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений: федер. закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ: [ред. от 7 мая 2013 г.]. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

² О порядке формирования государственного задания в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания: постановление Правительства Рос. Федерации от 2 сент. 2010 г. № 671. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

³ О требованиях к плану финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения: приказ Минфина России 28 июля 2010 г. № 81н. [ред. от 2 окт. 2012 г.]. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс". URL: <http://base.consultant.ru>.

⁴ Меликсетян С.Н. Управление финансами вузов в условиях бюджетной реформы: автореф. дис. ... канд. экон. наук. Ростов н/Д, 2013.

Поступила в редакцию 03.11.2013 г.