

3. Porter M. Competition. M.: Publishing house 'Wiklliams', 2006. 608 p.
4. Oulu Region – The Direction for Expertise. Oulu: Painotalo Suomenmaa, 2003.
5. Egorov N. E. Innovation development of the regional economics on the basis of cluster approach. SPb.: Publishing house of Polytechnical University, 2010. 212 p.
6. Rozhkov G. V., Mutovin S. I., Chestnov S. N. Cluster policy of the region innovation development // Issues of the economic sciences. 2009. # 4. P. 54–57.
7. Kurkudinova E. V. Formation of competitive clusters in the regions of Russia // Abstract for the degree of the candidate of economics. Elista, 2012. 25 p.
8. Akinfeyeva E. V. Formation and development of the regional clusters // Bulletin 'Science. Innovations. Education'. M.: RIEPP, 2008. # 7. P. 177–191.
9. Krasnokutsky P. A. Innovation development of the regions on the basis of cluster policy: issues and prospects // Innovations management 2009 : materials of the international scientific-practical conference. M.: LENAND, 2009. P. 262–266.
10. Lee S. Clusters are new forms of arrangement of the innovation process [Electronic resource]. Access mode: <http://www.naukazar.kz> (date of viewing: 26.05.2012).
11. Frolov S. E. Formation of the regional innovation clusters in the environment of development of the national innovation system of Russia // Scientific researches and innovations. Scientific journal of PermGTU. 2008. V. 2. # 3. P. 93–98.
12. Mashentseva G. I., Demidov V. A. Establishing of textile cluster in Volgograd region // Business. Education. Law. Bulletin of Volgograd Business Institute. 2008. # 5. P. 143–146.
13. 2. Pridachuk M. P., Kravchenko E. N. Effects of clustering of the Russian economics // Business. Education. Law. Bulletin of Volgograd Business Institute. 2009. # 9. P. 110–113.
14. 3. Peculiarities of international competition and clustering of economics in the conditions of globalization // Business. Education. Law. Bulletin of Volgograd Business Institute. 2009. # 10. P. 18–32.

УДК 336.5
ББК 65.261.5

Лукьянова Анна Васильевна,
канд. экон. наук, доцент,
ведущий бизнес-аналитик АТ Консалтинг
(практика федеральных программ, блок региональные услуги),
г. Москва,
e-mail: avlukyanova@yandex.ru

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ СИСТЕМЫ ПЛАНИРОВАНИЯ РАСХОДОВ В СОЦИАЛЬНЫХ ОТРАСЛЯХ НА ОСНОВЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ) ЗАДАНИЙ¹

THEORETICAL-METHODOLOGICAL ISSUES OF THE EXPENSES PLANNING SYSTEM IN THE SOCIAL BRANCHES ON THE BASIS OF THE STATE (MUNICIPAL) TASKS²

В статье рассмотрен российский и зарубежный опыт реформирования бюджетной системы. Рассматриваются, уточняются, систематизируются и структурируются методологические и методические подходы финансового планирования расходов социальных отраслей на государственные (муниципальные) услуги. В статье выделяются два основных подхода к оценке стоимости государственных (муниципальных) услуг в целях формирования государственных (муниципальных) заданий: нормативно-подушевой и учетно-подушевой. Отмечается, что внедрение нормативно-подушевого метода планирования дает возможность оптимизировать расходы и принять необходимые управленческие решения.

The article has examined Russian foreign experience of the budget system reforming. Methodological and methodical approaches to the financial planning of expenses of the social industries for the state (municipal) services have been reviewed, specified, systemized and structured. The article has underlined

two main approaches to the evaluation of the cost of the state (municipal) services in order to formulate the state (municipal) tasks: regulatory-personal and accounting-personal. It has been noted that introduction of the regulatory-personal method of planning provides for the possibility of optimization of expenses and make required management decisions.

Ключевые слова: оптимизация бюджетных расходов, планирование расходов, государственные (муниципальные) услуги, государственные (муниципальные) задания, система планирования расходов, нормативно-подушевой метод, социальные отрасли, бюджетные средства, бюджетирование, ориентированное на результат, финансовое планирование.

Keywords: optimization of budget expenses, expenses planning, state (municipal) services, state (municipal) tasks, system of expenses planning, regulatory-personal method, social branches, budget finds, budgeting, result-oriented, financial planning.

¹ Исследование выполняется при финансовой поддержке РГНФ и Администрации Волгоградской области в рамках научно-исследовательского проекта «Совершенствование механизмов управления муниципальными финансами и оптимизация бюджетных расходов в социально значимых отраслях» № 11-12-34006а/В.

² The research is being financially supported by RGNF and Volgograd region Administration within the frame of the scientific-research project 'Improvement of the municipal finances management mechanisms and optimization of the budget expenses in the socially valuable industries' # 11-12-34006a/B.

Для эффективного управления системой бюджетных отношений на всех уровнях государственной власти и местного самоуправления, реализации важнейших направлений бюджетной политики государства необходим четкий и отлаженный финансово-бюджетный механизм.

Бюджетный механизм, с одной стороны, опосредует совокупность организационно-финансовых, правовых отношений, складывающихся в процессе реального движения бюджетных и внебюджетных потоков финансовых ресурсов (их планирования, организации, регулирования и контроля). С другой стороны, это комплекс конкретных действий органов управления бюджетной системой и бюджетным процессом по применению финансовых инструментов, рычагов, стимулов, санкций, методических приемов и техники бюджетного планирования, организации, регулирования и контроля.

Финансово-бюджетный механизм включает в себя следующие элементы: бюджетное планирование (прогнозирование), организацию бюджетного процесса, бюджетное регулирование и бюджетный контроль и мониторинг.

Финансовое планирование расходов бюджета представляет собой процесс достижения пропорциональности и сбалансированности развития субъектов, систем на основе оптимального соответствия мобилизуемых и используемых финансовых ресурсов материально-вещественным элементам воспроизводства на основе сочетания централизованного и децентрализованного подходов, единства, непрерывности.

Целями бюджетного планирования расходов государства являются: определение источников формирования финансовых ресурсов и их общей величины; установление оптимальных пропорций распределения средств между централизованными и децентрализованными фондами, отраслями национального хозяйства и административно-территориальными подразделениями; определение конкретного направления использования ресурсов и создание необходимых резервов для оптимизации и повышения эффективности управления бюджетом.

Конкретные виды бюджетных расходов определяются рядом факторов: природой и функциями государства, уровнем социально-экономического развития страны, разветвленностью связей бюджета с народным хозяйством, административно-территориальным устройством государства, формами предоставления бюджетных средств и т. д. Сочетание этих факторов порождает ту или иную систему расходов бюджета любого государства на определенном этапе социально-экономического развития.

«Внедрение методов бюджетирования, ориентированного на результат, предполагает установление взаимосвязи между достигнутым (или ожидаемым) результатом и необходимым для его достижения объемом средств. На федеральном уровне был разработан целый ряд инструментов, при помощи которых планировалось обеспечить взаимосвязь ресурсов и ожидаемых результатов» [8, с. 195].

Совершенствование системы бюджетирования, ориентированного на результат (БОР) позволит оптимизировать ограниченные ресурсы бюджета, повысить результативность функционирования государства и качество предоставляемых им услуг.

Методы финансового планирования, основанные на реализации механизмов бюджетирования, ориентированного на результат, позволяют получить дополнительный эффект от внедрения механизмов бюджетирования в системе бюджетного управления финансами и планирова-

ния социально значимых расходов бюджетов, такой как эффект повышения прозрачности бюджетных расходов, характеризующих связь между общественной значимостью, масштабами и качеством предоставления бюджетных услуг и объемами финансирования соответствующих расходов.

«Реализуемая в последнее время концепция БОР, концепция бюджетного планирования, ориентированная на получение конкретных заранее определенных результатов, требует от участников бюджетного процесса четкого выполнения намеченных целей и ориентиров в рамках жестких бюджетных ограничений.

По сути БОР представляет собой попытку переноса на государственный сектор принципов конкурентного распределения финансовых ресурсов, оценки результативности и эффективности расходов» [11, с. 83].

В настоящее время логика реформирования бюджетного процесса подошла к своему завершающему этапу – реформе бюджетной сети учреждений. Реформа бюджетной сети подразумевает оценку и инвентаризацию всех управленческих подходов с целью оптимизации бюджетных расходов в социальных отраслях и обоснования их результативности, реализуемых на основе методологии финансового планирования. Оптимизация отраслевых бюджетных расходов на оказание государственных (муниципальных) услуг является этапом в построении системы планирования расходов по уровням: бюджет федерации – бюджет субъекта РФ (муниципального образования) – отраслевой бюджет – бюджет учреждения – расходы на оказание государственных (муниципальных) услуг.

В целях разработки единого подхода к обоснованию системы планирования расходов на оказание государственных (муниципальных) услуг в социально значимых отраслях в работе уточнена классификация государственных (муниципальных) услуг, позволяющая классифицировать и определить расходы бюджетов, в рамках единого методологического подхода, направляемые на финансирование государственных (муниципальных) услуг.

Классификация бюджетных услуг основывается на определении следующих элементов: потребность получателя государственной (муниципальной) услуги; направленность на конкретного получателя с выделением группы лиц, являющейся получателем данной услуги; направленность субъекта, оказывающего государственные (муниципальные) услуги, финансирование деятельности которого, осуществляется за счет бюджетных средств; направленность на реализацию прав или гарантий, закрепленных Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством, законодательством субъекта РФ.

Государственные (муниципальные) услуги предлагается классифицировать по признакам: 1) направленности потребностей получателя государственных (муниципальных) услуг: социально-культурные и материальные; 2) группе получателей государственных (муниципальных) услуг: индивидуальные и коллективные; 3) субъекту, оказывающему государственные (муниципальные) услуги: функциональные, предоставляемые органами исполнительной власти и гарантированные, предоставляемые органом исполнительной власти, бюджетным или автономным учреждением или иными юридическими лицами.

В соответствии с действующим законодательством и требованиями Бюджетного кодекса РФ планирование расходов бюджетов осуществляется в рамках финансирования государственных (муниципальных) услуг на основе го-

сударственных и муниципальных заданий, которые в свою очередь подразумевают в целях планирования бюджетов определение объема оказываемых отраслевых услуг и стоимости данных услуг.

Определение объема государственных (муниципальных) услуг, оказываемых в различных отраслях, основывается на определении потребности населения в данных услугах. Система учета потребности в государственных (муниципальных) услугах основывается на оценке потребности в натуральном (количественном) выражении, которая позволяет получить информацию о необходимых объемах предоставления государственных (муниципальных) услуг. Стоимостная оценка является элементом планирования расходов бюджета и позволяет сформировать целостный подход к процессу обоснования объемов бюджетных ассигнований на оказание соответствующего количества услуг на основе формализованного методологического подхода к оценке стоимости услуг. Формирование системы оценки потребности в государственных (муниципальных) услугах проводится путем анализа данных о фактических объемах предоставленных услуг и количестве потребителей услуг за предшествующие периоды с учетом наличия и степени воздействия факторов, которые непосредственно влияют на потребность в соответствующих услугах. В зависимости от специфики предоставляемых государственных (муниципальных) услуг потребность в них может оцениваться на уровне отдельного учреждения (и в дальнейшем суммироваться) и на уровне отрасли социальной сферы в целом.

Оценка потребности в государственных (муниципальных) услугах имеет яркую отраслевую специфику, которая выражается в используемых показателях и учитываемых факторах влияния, а также в самой технологии проведения оценки. Основные показатели, используемые для оценки потребности в услугах во всех социальных отраслях, сводятся в универсальные группы: показатели, характеризующие фактический объем предоставления услуги; показатели, характеризующие доступность услуги; показатели, характеризующие различные факторы, влияющие на потребность в услуге. К основным методам оценки потребности в оказании государственных (муниципальных) услуг относятся: математическое моделирование (полностью формализованный подход); использование экспертных оценок (неформализованный субъективный подход); оценка на основе сопоставления показателей доступности и фактического объема оказанных услуг (комбинированный подход).

В качестве средств прогнозирования численности получателей бюджетных услуг в исследовании выделяются следующие модели: экстраполяционная модель, сегментарная модель, модель коллективного потребления.

Основными этапами формирования перечня (реестра) государственных (муниципальных) услуг являются: определение полномочий, в соответствии с которыми предоставляются государственные (муниципальные) услуги; формирование комплексного перечня государственных (муниципальных) услуг; определение основных и дополнительных параметров услуг; формирование детализированного перечня (реестра) государственных (муниципальных) услуг.

Основными услугами, предоставляемыми за счет бюджетных средств, являются государственные (муниципальные) услуги в социальных отраслях в области образования, культуры, здравоохранения, социальной политики.

После определения этапов формирования перечня (реестра) государственных (муниципальных) услуг определяются их основные параметры и элементы в целях финансового планирования бюджетов: такие как наименование услуги, содержание услуги, категория получателей, группы получателей и поставщики услуг.

Необходимо отметить, что законодательство не указывает на то, какие конкретно услуги должны быть реализованы в рамках того или иного полномочия. Данная конкретизация позволит учесть региональные и муниципальные особенности отраслевых учреждений, а так же возможности бюджетов по финансированию основных приоритетных государственных (муниципальных) услуг, финансируемых в рамках субсидирования по государственным (муниципальным) заданиям.

Определение типовых и нетиповых расходов бюджета региона или муниципального образования является дополнительным этапом инвентаризации отраслевых услуг и формирования детализированных реестров услуг. После проведения такой инвентаризации отраслевых услуг могут быть сформированы детализированные перечни услуг, позволяющие провести процесс планирования расходов бюджетов на соответствующие отраслевые расходы с максимальной эффективностью.

Эффективность расходов на оказание социальных услуг основана на построении оптимальной модели финансового управления расходами в каждом учреждении или организации, оказывающих государственную (муниципальную) услугу. В свою очередь построение эффективной финансовой модели на уровне учреждения подразумевает обоснованность всех расходов (затрат) данного учреждения в рамках оказываемых услуг, а также расчет их полной стоимости. Для формирования полной стоимости государственных (муниципальных) услуг необходимо произвести расчет полной суммы затрат на ее оказание.

Использование в бюджетном процессе современных методов расчета затрат является неотъемлемой частью эффективного и результативного управления государственными финансами, которое позволяет: во-первых, определить полную стоимость государственных услуг; во-вторых, повысить обоснованность расчетов стоимости государственных услуг; в-третьих, оценить соответствие объема и качества предоставления государственных услуг с объемом их финансирования; в-четвертых, выявить и нивелировать по возможности риски социальных последствий при изменениях объемов финансирования государственных услуг учреждений социальной сферы.

«В рамках внедрения среднесрочного бюджетного планирования в Волгоградской области проделана большая работа, связанная с изменениями действующего регионального законодательства в части планирования и управления финансами, изменения систем отчетности, систем текущего мониторинга и контроля за результатами» [10, с. 69].

Процесс формирования бюджетов при планировании расходов социальных отраслей основывается на построении единого механизма, включающего финансирование посредством выделения субсидий отраслевым учреждениям и финансирования ведомственных и долгосрочных целевых программ. В целях финансового планирования расходов бюджетов на выделение субсидий проводится расчет полной стоимости государственных (муниципальных) услуг отраслевых учреждений, оказывающих данные услуги, который включает в себя два основных этапа: сбор данных обо всех затратах на оказываемую услугу,

распределение затрат между услугами, предоставляемыми учреждением.

Основная цель создания системы учета потребности в услугах, оказываемых за счет средств бюджета (бюджетных услуг), заключается в повышении качества планирования бюджетных расходов на основе определения наиболее необходимых конкретных направлений финансирования путем создания системы регулярной оценки уровня финансового обеспечения того или иного государственного полномочия.

На основе сопоставления объемов финансирования бюджетной услуги и потребности хозяйствующих субъектов (в первую очередь – населения) в получении данной услуги можно решать задачи перераспределения расходов в пользу тех функций региональных органов власти, которые удовлетворяют спрос в наименьшей мере, за счет других направлений. Так как система учета потребности в предоставляемых государственных (муниципальных) услугах за счет средств бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований основывается на двух ключевых инструментах: формирование перечня (реестра) государственных (муниципальных) услуг; формирование оценки потребности в оказании государственных (муниципальных) услуг (в натуральном выражении)

Основными принципами формирования перечня (реестра) государственных (муниципальных) услуг являются: классификация услуг по принципу проблемно-целевой ориентированности; сопоставимость с полномочиями, закрепленными за органами исполнительной власти субъектов РФ и муниципальных образований; обеспечение гармонизации перечня (реестра) государственных (муниципальных) услуг с реестром расходных обязательств.

Наряду с этим также обосновывается необходимость применения двух видов перечней государственных (муниципальных) услуг: сводного комплексного перечня государственных (муниципальных) услуг и детализированного отраслевого перечня государственных (муниципальных) услуг.

Предлагается два основных подхода к оценке стоимости государственных (муниципальных) услуг в целях формирования государственных (муниципальных) заданий: нормативно-подушевой и учетно-подушевой.

При использовании учетно-подушевого метода стоимость бюджетных услуг рассчитывается на основе фактических расходов бюджетных учреждений путем индексации этих расходов и деления на фактическое число единиц услуги. Данный метод применим, если все учреждения предоставляют не более одной услуги.

Преимуществом нормативно-подушевого метода является объективность расчета, который проводится с учетом всех факторов влияющих на стоимость государственной (муниципальной) услуги. При формировании объема необходимого финансирования все услуги при применении нормативно-подушевого метода рассчитываются на основе деления расходов по каждой услуге на прямые и косвенные расходы, и расчет производится на основе «прямого счета».

Методика определения затрат на оказание единицы государственной (муниципальной) услуги в части прямых затрат должна учитывать отраслевую специфику, особенности категорий получателей государственных (муниципальных) услуг, особенности параметров самой услуги и особенности учреждений, предоставляющих данный вид услуги.

При определении косвенных нормативных затрат может быть использован единый методологический подход, так как данный вид затрат должен в первую очередь осно-

вываться на приведении стоимости текущего содержания учреждения к нормативу, и данный параметр не должен быть зависимым от внешних и внутренних субъективных критериев, а затраты учреждений на зарплату административно-управленческого персонала и административного персонала должны учитывать количество потребителей и быть от этого показателя в прямой пропорциональной зависимости.

Подходы к определению расчетно-нормативных затрат в разрезе отраслей в целом по сети учреждений включают в себя расчет всех расходов на оказание всей совокупности услуг сети учреждений. В работе доказано, что финансовая модель должна носить единый характер и быть применима для расчета стоимости государственных (муниципальных) услуг в любой социальной отрасли.

Нормативные затраты на финансовое обеспечение выполнения государственных (муниципальных) заданий определяются как сумма расчетно-нормативных затрат на оказание всех государственных (муниципальных) услуг, входящих в государственное (муниципальное) задание.

Предложенные методические и методологические подходы адаптированы на примере таких основных социально значимых отраслей, как: образование на примере дошкольного, общего и дополнительного образования детей, культура, здравоохранение. Рассмотрены различные методические подходы к определению стоимости государственных и муниципальных услуг в социальных отраслях на примере отрасли «Образование».

Результаты расчетов предложенной модели нормативно-подушевого финансирования для учреждений общего образования представлены на рис. 1.

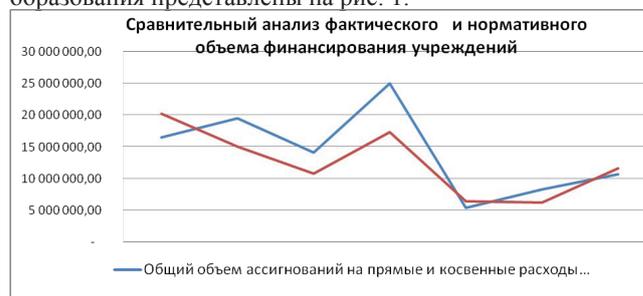


Рис. 1. Сравнительный анализ фактического и нормативного финансирования учреждений общего образования, руб. в год

На рис. 1 видно, что при планировании расходов нормативно-подушевым методом объем финансирования также значительно меняется. Как уже было отмечено, такая дифференциация полученных значений зависит от множества факторов, таких как нормативная и фактическая наполняемость учреждений, формирование тарифов и лимитов на коммунальные расходы, обоснованность штатных расписаний административно-управленческого персонала, дополнительных педагогов, младшего обслуживающего персонала, рационального использования имеющихся площадей, особенностей территориального расположения. Тем не менее внедрение нормативно-подушевого метода планирования дает возможность оптимизировать расходы и принять необходимые управленческие решения.

Для иллюстрации приведенных методологических разработок приведен сравнительный анализ семи учреждений общего образования в части расчетных расходов на одного учащегося и фактических расходов на одного учащегося.

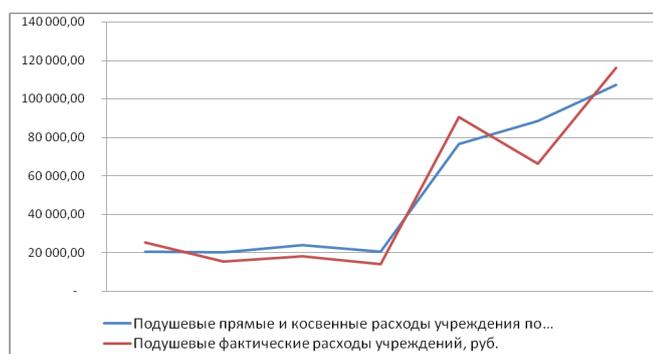


Рис. 2. Сравнительный анализ подушевых прямых и косвенных расходов и фактических расходов учреждений

Как видно из проведенного анализа, внедрение нормативно-подушевого финансирования способствует сглаживанию дифференциации расходов учреждений (рис. 2).

В то же время расчеты показывают превышение расчетных объемов ассигнований над фактическими на 6 % (рис. 4). Данные превышения являются приемлемыми, если общая дифференциация по отрасли сводится до 0,5 %, в противном случае существует необходимость дополнительных решений.

Следующий пример (рис. 3), приведенный на основе данных полного расчета всей сети общеобразовательных учреждений муниципального образования, показывает возможности сглаживания дифференциации в системе планирования и финансирования расходов, так как выборка включает большее количество учреждений.

Сравнительный анализ фактического и нормативного объема финансирования учреждений

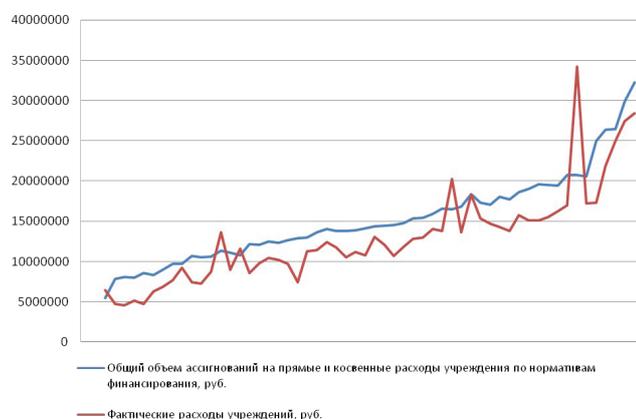


Рис. 3. Сравнительный анализ фактического и нормативного объема финансирования общеобразовательных учреждений при планировании расходов бюджета нормативно-подушевым методом

Таким образом, были рассмотрены модели нормативно-подушевого финансирования на примере общеобразовательных учреждений.

На основе проведенного анализа можно сделать выводы о целесообразности внедрения данных методов. Эмпирический анализ показал возможности повышения эффективности системы управления расходами общеобразовательных учреждений в условиях перехода от сметного финансирования к финансированию государственных (муниципальных) услуг. Указанный подход применим в любой социальной сфере при расчете стоимости государственных (муниципальных) услуг и при формировании проектов бюджетов как отрасли, так и в целом региональных и муниципальных.



Рис. 4. Анализ соотношения нормативных и фактических объемов финансирования расходов общеобразовательных учреждений при внедрении методов нормативно-подушевого финансирования

На текущий момент можно выделить ряд проблемных областей, с которыми сталкиваются все участники бюджетного процесса при переходе от сметного, затратного финансирования к финансированию бюджетных услуг.

Первой проблемой является отсутствие единых государственных стандартов оказания услуг.

В настоящее время понятие стандарт услуги связан с понятием качества услуги. Стандарты качества проработаны во многих субъектах РФ в различных отраслях. Стандарты качества отвечают на вопросы либо эффективности работы в целом учреждения и сферы и рассчитываются по эмпирическим показателям либо показывают социальную эффективность, оцененную на основе уставленных экспертным путем индикаторов.

Тем не менее вопрос определения «гарантированного стандарта» для расчета «гарантированной цены» за единицу услуги, которая могла бы быть подтверждена нормами, установленными законодательно, остается нерешенным.

В настоящее время нормы, характеризующие государственные услуги и прописанные законодательно, носят либо рамочный, либо разрешительный характер. Общий подход к тому, что такое «гарантированный стандарт» государственной услуги, который включал бы и стандарт качества и расчет обоснованной стоимости государственной услуги – не выработан.

Единый гарантированный стандарт государственной услуги должен включать гарантированную и нормативно обоснованную стоимость единицы государственной услуги и стандарт качества государственной услуги.

При наличии «гарантированной цены» на услугу, оценка эффективности финансирования подведомственной сети учреждений становится максимально прозрачна, появляется возможность проводить анализ планирования и управления расходами учреждений, оценивать социальную эффективность расходов.

Второй немаловажной проблемной областью является невозможность выполнения всех регламентированных требований по процессу оказания государственной услуги в рамках существующего бюджета.

В Волгоградской области одним из важнейших направлений проводимой реформы бюджетного процесса

является создание в регионе нормативно-правовой основы для оптимизации действующей сети бюджетных учреждений и преодоления государственной монополии на оказание социальных услуг...» [6, с. 137].

Достаточно часто расчет на основе и с учетом всех основных федеральных и региональных норм, прописанных законодательно, в оценке стоимости услуги приводит к необходимости увеличения объемов ассигнований на их финансирование в сравнении с фактическим объемом финансирования. Тем не менее это происходит не со всеми статьями расходов по услуге, и эта проблема решаема на уровне подведомственного учреждения за счет построения обоснованной системы расходов и на уровне главного распорядителя бюджетных средств, которые должны прописать четкую методику оценки стоимости государственных услуг. Данные управленческие решения должны приниматься совместно органами исполнительной власти и подведомственными учреждениями с учетом отраслевых особенностей и контролироваться финансовым органом субъекта РФ.

При невозможности решения данной проблемы на уровне учреждения путем оптимизации его деятельности возможным путем ее решения может являться закрепление «временных» стандартов и правил оказания услуг, позволяющих рассчитать стоимость государственных услуг, «укладывающуюся» в реальные возможности бюджета по их финансированию. Данное закрепление может осуществляться в рамках Порядка определения нормативных затрат на оказание услуг, который должен приниматься ГРБС по каждой услуге и уточняться при необходимости.

Третьей проблемой является невозможность в некоторых случаях резкого изменения объемов финансирования бюджетных учреждений в связи с переходом на нормативно-подушевое финансирование (для этого необходимо устанавливать переходный (адаптационный) период).

Переход на новые формы финансирования возможен только с учетом адаптационных механизмов, позволяющих отраслевым управлениям, на время принятия и внедрения новой методологии в расчетах стоимости, использовать подходы к расчетам от фактического уровня финансирования на ограниченный период (1–3 года). Примеры реализации адаптационных периодов приведены на рис. 5 и в табл. 1.

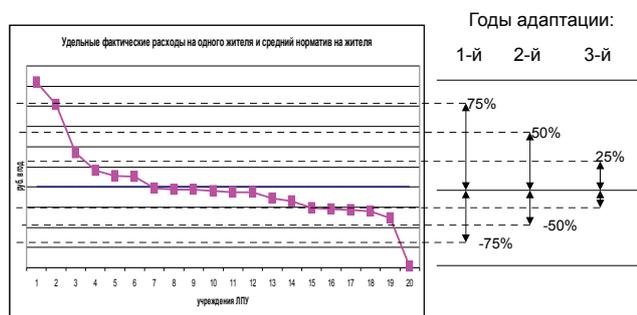


Рис. 5. Адаптация нормативного финансирования в части прямых затрат

Следующей проблемой является сопротивление главных распорядителей и получателей бюджетных средств нововведениям с учетом возможных рисков перехода. Данная проблема связана с необходимостью перехода на новые методы финансирования и соответственно возможного его снижения и решаема путем создания договоренностей отраслевых ГРБС с финансовыми управлениями о сохра-

нении выявленных резервов в отраслях, а также путем проведения обучающих семинаров для бюджетополучателей, разъясняющих преимущества внедрения и использования новых подходов к финансированию.

Таблица 1

Адаптация нормативного финансирования в части косвенных затрат

Годы адаптации	Методика расчета	Мероприятия перехода
1	Традиционный подход от фактически сложившихся затрат	Выявление нетиповых косвенных расходов
2	Комбинирование традиционного подхода с нормативно-подушевым	Выработка норм для финансирования косвенных затрат
3	Нормативно-подушевой подход	Разработка методики определения стоимости услуг

Обобщая изложенные проблемы и пути их решения, можно утверждать, что нивелирование рисков возникновения данных проблем может быть основано на:

- применении адаптационных механизмов перехода;
- разработке четких методик определения стоимости по каждой социально значимой отрасли и закреплении их в нормативно-правовых актах;
- планировании социальных последствий при принятии решений;
- массовом информировании населения о проводимых в отраслях и в бюджетной сфере изменениях.

Также можно выделить все преимущества, получаемые участниками бюджетного процесса в результате внедрения системы учета бюджетных расходов в разрезе услуг, которые можно разделить на краткосрочные – в пределах одного-двух лет, и долгосрочные – два и более года.

К краткосрочным преимуществам относятся следующие:

Для финансовых органов субъекта РФ – определение обоснованной нормативной стоимости услуг и контроль объективных потребностей по отраслям в бюджетных ассигнованиях на текущие расходы.

Для главных распорядителей бюджетных средств это формирование полного и объективного реестра услуг, финансируемых из бюджета, обоснование ассигнований на основе нормативов.

Для получателей бюджетных средств обоснование запросов в увеличении финансирования на основе обоснованного расчета нормативов и потребности рассчитанной исходя из количества потребителей.

К основным долгосрочным преимуществам можно отнести следующие.

Для финансовых органов это выявление неэффективных расходов и возможности их перенаправления на более приоритетные статьи, а также возможность мониторинга расходов с учетом их обоснованности.

Для главных распорядителей бюджетных средств это анализ результатов работы получателей бюджетных средств путем сопоставления плана и факта расходов в разрезе услуг, повышение качества финансового менеджмента получателей бюджетных средств за счет перехода на нормативное финансирование.

Для получателей бюджетных средств преимуществами являются повышение самостоятельности в управлении учреждением и возможность выбора направлений расходов для повышения результатов работы.

Как краткосрочные, так и долгосрочные преимущества позволяют всем участникам бюджетного процесса определиться и выработать условия взаимодействия и работы при формировании общей системы планирования и учета бюджетных расходов, оптимизировать данные расходы и повысить их эффективность.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 03.12.2011) (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2012) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.
2. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : федер. закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 03.12.2011) // Собрание законодательства РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.
3. Об образовании : закон РФ от 10.07.1992 № 3266-1 (ред. от 01.04.2012) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 150.
4. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов : указ Президента РФ № 607 // Собрание законодательства РФ. 2008. № 18. Ст. 2003; Бюджетная стратегия РФ на период до 2023 г., проект Министерства Финансов РФ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.minfin.ru/ru/reforms/budget/registry> (дата обращения: 01.05.2012).
5. О порядке формирования государственного задания в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания (вместе с Положением о формировании государственного задания в отношении федеральных бюджетных и казенных учреждений и финансовом обеспечении выполнения государственного задания) : постановление Правительства РФ от 02.09.2010 № 671 (ред. от 19.08.2011) // Собрание законодательства РФ. 2010. № 37. Ст. 4686.
6. Бюджетная политика и качество жизни населения России (региональный уровень: проблемы и решения) / под ред. д. э. н., проф. А. Н. Ващенко, д.э.н., проф. С. П. Сазонова. Волгоград: ПринТерра-Дизайн, 2012. 300 с.
7. Лукьянова А. В. Планирование социально значимых расходов на региональном уровне (методология на основе инструментов системы бюджетирования, ориентированного на результат). Волгоград: Царицынская полиграфическая компания, 2010. 408 с.
8. Руководство по управлению общественными финансами на региональном и муниципальном уровне. Т. IV. Управление бюджетными расходами / под общ. ред. А. М. Лаврова. М.: Деловая и профессиональная литература, 2008. 535 с.
9. Совершенствование механизмов государственного и муниципального финансово-казначейского контроля на субфедеральном уровне : монография / под ред. С. П. Сазонова; Юж. секция содействия развитию экон. отд. обществ, наук РАН, ГОУ ВПО «ВолгГТУ», Фонд «НИЦ экон. и финанс. политики рег.». Волгоград: Царицынская полиграфическая компания, 2010. 450 с.
10. Повышение эффективности и качества финансового менеджмента региональной бюджетной политики : монография / под общ. ред. С. П. Сазонова. Волгоград: Царицынская полиграфическая компания. 2009. 420 с.
11. Косинова Н. Н., Сазонов С. П., Ефремова М. С. Повышение эффективности бюджетных расходов на региональном и муниципальном уровнях. Волгоград: Царицынская полиграфическая компания, 2011. 268 с.

REFERENCES

1. Budget Code of the Russian Federation dated 31.07.1998 # 145-FZ (revision as of 03.12.2011) (revised and amended on 01.01.2012) // Collection of the RF legislation. 1998. # 31. Article 3823.
2. On arrangement of rendering the state and municipal services : federal law dated 27.07.2010 # 210-FZ (revision as of 03.12.2011) // Collection of the RF legislation. 2010. # 31. Article 4179.
3. On education : RF law dated 10.07.1992 # 3266-1 (revision as of 01.04.2012) // Collection of the RF legislation. 1996. # 3. Article 150.
4. On evaluation of effectiveness of the local self-government authorities of the city districts and municipal areas: Order of the RF President # 607 // Collection of the RF legislation. 2008. # 18. Article 2003; RF budget strategy for the period through 2023, draft of the RF Ministry of Finances [Electronic resource]. Access mode: <http://www.minfin.ru/ru/reforms/budget/registry> (date of viewing: 01.05.2012).
5. On the procedure of formation of the state task regarding the federal state agencies and financial assurance of performance of the state task (together with the Provision on formation of the state task regarding the federal budget and state agencies and financial assurance of performance of the state tasks" : decree of the RF Government dated 02.09.2010 # 671 (revision as of 19.08.2011) // Collection of the RF legislation. 2010. # 37. Article 4686.
6. Budget policy and Russia population life quality (regional level: issues and solutions) / edited by A. N. Vashchenko, doctor of economics, professor; S. P. Sazonov, doctor of economics, professor. Volgograd: PrinTerra-Design, 2012. 300 p.
7. Lukyanova A. V. Planning of socially-valuable expenses at the regional level (methodology on the basis of the tools of the budgeting system oriented on the result). Volgograd: Tsaritsinskaya printing company, 2010. 408 p.
8. Guidelines for management of the public finances at the regional and municipal level. Vol. IV. Management of budget expenses / edited by A. M. Lavrov. M.: Business and professional literature, 2008. 535 p.
9. Improvement of mechanisms of the state and municipal financial-treasury control at the sub-federal level : monograph / edited by S. P. Sazonov; South division of supporting economic development of the society, RAN, GOU VPO VolgGTU, 'Economic and financial policy NITs' foundation. Volgograd: Tsaritsinskaya printing company, 2010. 450 p.
10. Increasing of effectiveness and quality of financial management of the regional budget policy : monograph / edited by S.P. Sazonov. Volgograd: Tsaritsinskaya printing company, 2009. 420 p.
11. Kosinova N. N., Sazonov S. P., Efremova M. S. Increasing of effectiveness of the budget expenses at the regional and municipal levels. Volgograd: Tsaritsinskaya printing company, 2011. 268 p.