

**ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ
СОЦИАЛЬНО ЗНАЧИМОГО БЮДЖЕТНОГО СЕКТОРА
СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Управление бюджетными расходами в социально значимых отраслях на современном этапе развития российского федерализма происходит под влиянием таких факторов, как модернизация бюджетного процесса и изменение правового статуса государственных и муниципальных учреждений. В статье рассматривается формирование системы финансового обеспечения бюджетного сектора субъекта Российской Федерации на основе институционального подхода путем комплексной увязки процесса расходования бюджетных средств и межбюджетных отношений. Социально значимый бюджетный сектор региона представлен как часть общественного сектора, которая состоит из государственных (муниципальных) учреждений, предоставляющих публичные услуги в социальной сфере субъекта Российской Федерации и муниципальных образований. Источники финансового обеспечения бюджетного сектора региона и направления использования бюджетных средств зависят от способов реализации межбюджетных отношений. Оценка системы финансового обеспечения бюджетного сектора региона проводится на основе данных мониторинга финансовой результативности государственных и муниципальных учреждений. Это позволяет определить направления развития межбюджетных отношений и качество финансового обеспечения в социально значимых отраслях.

Ключевые слова: бюджетный сектор; регион; муниципальные образования; расходы; межбюджетные отношения; бюджетный процесс; государственные (муниципальные) учреждения.

T.V. Sorokina

**FINANCIAL SUPPORT FOR SOCIALLY SIGNIFICANT
BUDGETARY SECTOR OF RF CONSTITUENT ENTITY**

At the current stage of development of Russian federalism, management of budgetary expenses in socially significant sectors of economy is affected by such factors as budgetary process modernization and changes in the legal status of state and municipal institutions. The article deals with issues of forming a system of financial support for the budgetary sector of an RF constituent entity by using the institutional approach to establish a complex interdependence between the process of budget spending and cross-budgetary relations. The socially significant sector of the region is represented as part of social sector that includes state (municipal) institutions which provide public services in the social sphere of the Russian Federation and its municipalities. Sources of financial support for the budgetary sector of a region, together with ways of spending budgetary funds, depend on cross-budgetary relations. Assessment of the system of financial support for the budgetary sector of a region is made on the basis of the data obtained by monitoring financial performance of state and municipal institutions. This will help to determine ways of developing budgetary relations and quality of financial support in socially significant sectors of economy.

Keywords: budgetary sector; region; municipality; expenses; cross-budgetary relations; budget process; state (municipal) institutions.

В настоящее время в России продолжается углубление бюджетных реформ и модернизация социальной сферы. Все большее значение приобретают вопросы развития финансов бюджетного сектора в связи с масштабными изменениями в технологиях бюджетного процесса и новым правовым статусом учреждений. Ключевые тенденции в управлении социальными расходами свидетельствуют о существенном влиянии такой характеристики российского федерализма, как бюджетная централизация и, как следствие, ограничение финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Все это предопределяет необходимость исследования теории и методологии процессов финансового обеспечения социально значимого бюджетного сектора, направленных на повышение результативности межбюджетных отношений и максимальную адаптацию учреждений в социально-экономической среде региона. Сложная устроенность финансов социальной сферы в современных условиях обусловлена такими факторами, как финансовая недостаточность бюджетных организаций образования, здравоохранения, науки и культуры, невозможность их полной самокупаемости, и наличие жестких государственных регламентов в финансовом механизме.

Изучение научных гипотез Масгрэйва [1, с. 143–144], Брюммерхофа [2, с. 121–122], Циммерманна [3, с. 21], Премчанда [4, с. 38–42] в области публичных финансов, а также «экономической социодинамики» А.Я. Рубинштейна [5, с. 300–307] позволило сделать следующие выводы. Во-первых, природу и тенденции финансирования социальных расходов следует рассматривать на основе аллокационной функции государственных финансов. Во-вторых, предоставление социальных благ зависит от разграничения расходных полномочий в социальной сфере и прочих способов межбюджетного регулирования в соответствии с теоремой бюджетной децентрализации. Таким образом, можно утверждать, что инструментом реализации социальных расходов является бюджетный сектор, деятельность которого направлена на предоставление социально значимых государственных (муниципальных) услуг. Вследствие наличия пространственной дифференциации потребностей в таких услугах, а также возможностей для их реализации, востребовано рассмотрение бюджетного сектора в территориальном аспекте, включая уровень субъекта РФ и муниципальных образований.

Результаты исследования финансовых потоков государственных (муниципальных) учреждений показали, что макроэкономическое содержание процесса финансового обеспечения бюджетного сектора основано на межбюджетных отношениях, как внешнем факторе, определяющем различные параметры бюджетных расходов, и, как следствие, социальных благ. Микроэкономическое содержание заключается в том, что финансовое обеспечение социально значимого бюджетного сектора представляет собой управление государственными расходами и затратами государственных (муниципальных) учреждений в рамках бюджетного процесса.

Теоретические положения производства смешанных благ и формирования бюджетных расходов позволяют констатировать, что бюджетный сектор в региональном масштабе имеет преимущественно социальную направленность. Таким образом, социально значимый бюджетный сектор региона представляет собой часть общественного сектора, которая состоит из государственных (муниципальных) учреждений, осуществляющих оказание публичных услуг в социальной сфере субъекта Российской Федерации и муниципальных образований.

Движение денежных потоков между бюджетным сектором и бюджетами различных уровней, а также внутри бюджетной системы страны, свидетельствует о том, что финансовое обеспечение социальных расходов происходит в наибольшей степени за счет перераспределения ресурсов внутри общественного сектора. В процессе привлечения денежных средств и их расходования создаются возможности для предоставления государственных и муниципальных услуг путем осуществления необходимых операций с активами и пассивами органов государственного управления и местного самоуправления, а также, соответственно, объектами государственного и муниципального имущества, приводящих к изменению их стоимости. При этом государственные расходы и налогообложение используются в процессе финансового обеспечения бюджетного сектора и, одновременно, его регулирования. Формирование доходов бюджетов в рамках финансовой деятельности учреждений становится, отчасти, их расходными операциями (уплата налогов и сборов), а расходование бюджетных средств — источником бюджетных поступлений. На региональном уровне это сопровождается значительным количеством финансовых потоков вследствие сложной структуры межбюджетных отношений.

Научная идея формирования системы финансового обеспечения социально значимого бюджетного сектора в пределах региона — субъекта Российской Федерации, предполагает выделение и исследование влияния институциональной среды. К экономическим институтам, исходя из специфики финансов отраслей социальной сферы, относятся: бюджетный федерализм и действующие на его основе межбюджетные отношения, а также бюджетный процесс, как базовая конструкция движения финансовых потоков в общественном секторе. Такой выбор институтов обусловлен их прямым воздействием на формирование источников финансирования государственных и муниципальных учреждений образования, здравоохранения, культуры, а также на направления и способы расходования бюджетных и внебюджетных средств.

Исследование межбюджетных отношений в бюджетной системе региона позволяет выделить особенности современных условий российского федерализма в части разграничения полномочий, вертикального и горизонтального бюджетного выравнивания, а также предоставления бюджетных кредитов в целях достижения сбалансированности местных бюджетов (рис. 1). Межбюджетные трансферты оказывают разное воздействие на финансовое обеспечение бюджетного сектора. Если дотации и иные трансферты общего характера влияют в целом на финансовые возможности органов власти субъекта Федерации и муниципальных образований в части финансирования расходов учреждений за счет бюджетных средств, то субвенции и межбюджетные субсидии представляют собой источник оплаты обязательств конкретных учреждений и отраслей социальной сферы по их текущей деятельности и инновационному развитию (например, модернизация здравоохранения).

При этом, несмотря на разную целевую направленность межбюджетных трансфертов, в целом они, так или иначе, создают условия для равенства прав граждан в получении государственных и муниципальных услуг на территории всей страны. Приоритетную роль трансфертов в действующей системе бюджетного регулирования подтверждает динамика структуры доходов региональных и местных бюджетов в Российской Федерации, поскольку именно на муниципальном уровне наблюдается усиление бюджетной централизации путем замещения налоговых доходов безвозмездными поступлениями от бюджетов других уровней (рис. 2).

Способы формирования межбюджетных отношений в бюджетной системе субъекта РФ

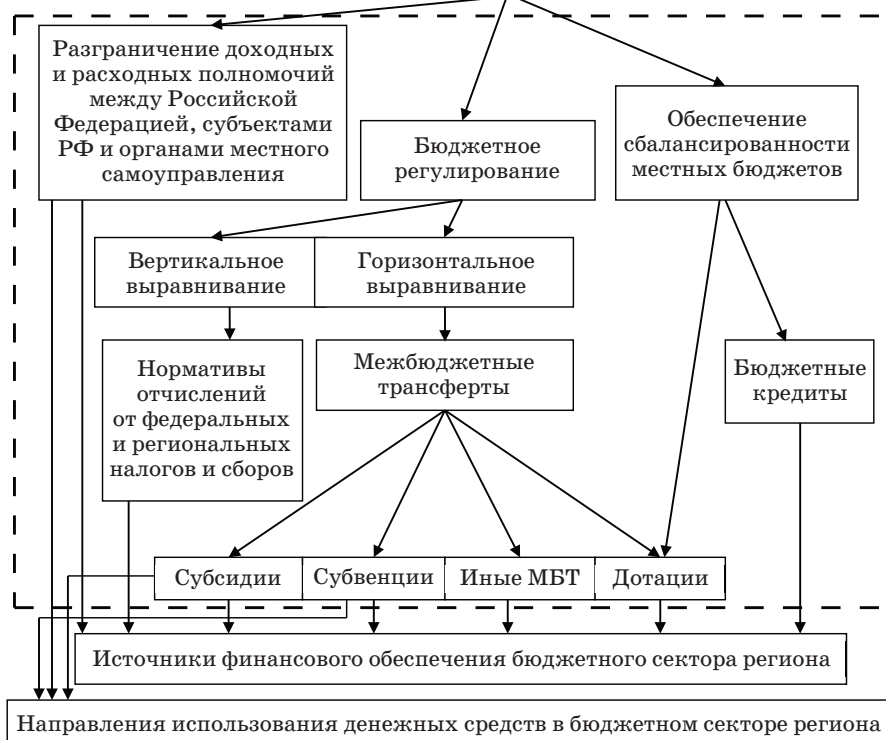


Рис. 1. Финансовое обеспечение бюджетного сектора региона на основе межбюджетного регулирования

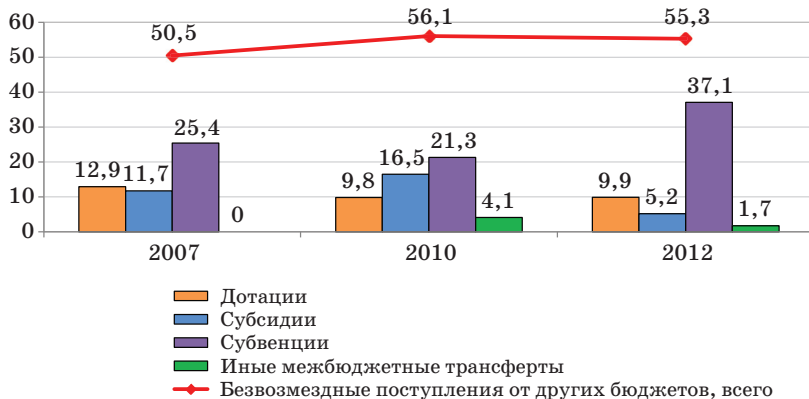


Рис. 2. Структура безвозмездных поступлений в местные бюджеты Иркутской области, %
(Источник: <http://www.gfu.ru>)

Установленные тенденции формирования доходов местных бюджетов и перераспределения расходных полномочий между различными уровнями бюджетной системы свидетельствуют о снижении уровня фискальной автономии. Состав и структура расходов бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований в значительной степени предопреде-

ляются федеральным законодательством и финансовыми возможностями соответствующих органов власти. Это в свою очередь влияет на объем и структуру предоставляемых в регионе государственных и муниципальных услуг. В ключевых отраслях социальной сферы (образование и здравоохранение) с 1997 г. преобладают тенденции централизации бюджетных расходных полномочий. Это реализуется путем перераспределения полномочий между уровнями власти, предоставления денежных средств другому бюджету для финансового обеспечения переданных полномочий (субвенции), а также путем предоставления денежных средств для финансового обеспечения закрепленных полномочий (дотации, субсидии, иные межбюджетные трансферты). При этом преимущественно социальная направленность расходов сохраняется в консолидированных бюджетах субъектов РФ (табл. 1).

Таблица 1

Доля социально значимых расходов в общем объеме расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации по Сибирскому федеральному округу в 2000–2011 гг., %

Регионы СФО	2000	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Республика Алтай	59,1	43,8	43,8	60,2	65,1	64,0	55,9	53,8	53,8	50,8
Республика Бурятия	38,0	53,3	58,8	71,7	67,7	66,0	60,9	58,1	63,3	68,0
Республика Тыва	67,6	59,8	64,2	67,9	75,1	71,0	61,6	61,5	61,5	71,5
Республика Хакасия	58,6	52,5	58,0	66,8	66,6	64,5	61,8	60,2	60,6	61,8
Алтайский край	51,9	55,3	56,4	60,1	64,3	59,5	56,3	56,3	61,3	66,9
Красноярский край	51,5	45,2	48,8	52,8	57,5	55,9	50,2	64,4	67,1	71,7
Иркутская область	45,9	52,4	56,6	61,9	62,9	63,4	61,4	48,5	54,9	60,5
Кемеровская область	48,4	57,1	52,7	50,9	54,6	54,0	50,4	60,6	64,2	67,6
Новосибирская область	51,2	51,6	53,3	57,5	61,2	59,4	57,8	55,7	56,1	62,1
Омская область	50,3	53,0	53,4	55,9	66,3	64,9	61,5	60,1	60,7	64,1
Томская область	35,5	43,0	46,6	53,8	57,9	54,9	48,9	62,7	64,0	70,1
Читинская область	58,6	49,5	58,2	67,6	66,5	63,9	67,9	51,4	55,2	59,2

Источник: <http://www.roskazna.ru>.

Вследствие перераспределительных процессов возрастает доля федерального и регионального бюджетов в финансировании муниципальных учреждений социальной сферы, а также, соответственно, региональных учреждений — за счет средств федерального бюджета. Данную тенденцию подтверждает и рост расходов федерального бюджета на субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации. Он связан как с их индексацией, так и с увеличением количества вновь передаваемых на исполнение органам государственной власти субъектов Российской Федерации отдельных федеральных полномочий.

Кроме того, целостное межбюджетное регулирование различных объектов бюджетного сектора возможно только при условии правильной организации межбюджетных отношений на всех стадиях бюджетного процесса. Четкая последовательность и высокий уровень осуществления каждой стадии являются условием не только результативности межбюджетных трансфертов, но и непосредственно связаны с качеством предоставляемых населению государственных и муниципальных услуг. При этом существует прямая и обратная связь реализации межбюджетных отношений и функционирования бюджетного сектора на соответствующих процедурах бюджетного процесса. Особенно ярко это проявляется в бюджетной системе региона. Так, например, низкая эффективность

контроля над целевым расходованием бюджетных средств может стать причиной снижения фискальной автономии органов местного самоуправления путем уменьшения нормативов отчислений налогов в местные бюджеты и увеличения межбюджетных трансфертов.

Анализ институциональной среды действующей системы финансового обеспечения бюджетного сектора региона на примере Иркутской области и других субъектов Российской Федерации показал неполное соблюдение критериев теоремы бюджетной децентрализации, преимущества и недостатки межбюджетных трансфертов, высокую асимметрию доступности субсидий на реализацию целевых программ, а также наличие причинно-следственной связи между выбором трансфертов и качеством бюджетного процесса [3, с. 21]. Кроме того, существенное влияние на формирование источников поступлений и направления расходования денежных средств оказывают отраслевые особенности государственных и муниципальных учреждений. Так, например, в структуре источников финансового обеспечения здравоохранения в Иркутской области преобладают средства Территориального фонда обязательного медицинского страхования (табл. 2).

Таблица 2

**Источники финансового обеспечения здравоохранения
в Иркутской области в 2010–2013 гг., %**

Источники финансирования здравоохранения	2010 (факт)	2011 (факт)		2012 (факт)		2013 (план)	
	Удель- ный вес	Удель- ный вес	Темп роста	Удель- ный вес	Темп роста	Удель- ный вес	Темп роста
Федеральный бюджет и бюджет ФСС	16,4	13,6	104,9	13,5	123,4	10,6	81,2
Программа модернизации	0,0	13,2	–	15,0	142,2	0,0	0,0
Областной бюджет (без взноса на ОМС неработающего населения)	16,4	14,4	111,2	26,7	231,2	21,5	82,8
Бюджет ТФОМС	43,8	39,7	114,2	39,6	124,7	67,9	176,6
Местные бюджеты	23,4	18,9	101,9	5,2	34,1	0,0	0,0
<i>Всего</i>	100,0	100,0	126,0	100,0	125,1	100,0	103,0

Источник: <http://www.gfu.ru>.

Механизм действия института бюджетного процесса в отраслях социальной сферы связан с конкретизацией особенностей таких методов, как нормативный, программно-целевой, балансовый, бюджетирование, ориентированное на результат, и сбалансированная система показателей. Их комплексное использование в настоящее время представляет собой современный этап институциональной модернизации бюджетного процесса в России. В этом смысле важно понимать, что целостная реконструкция бюджетных процедур предполагает взаимоувязку методов финансового обеспечения бюджетного сектора с целями и инструментами межбюджетного регулирования.

В ходе составления, рассмотрения, утверждения, исполнения закона (решения) о бюджете на очередной финансовый год и плановый период, а также выполнения операций по бюджетному учету и контролю, происходит трансформация расходных полномочий в расходные обязательства, денежные обязательства и в кассовые расходы (рис. 3). Таким образом, на основе финансового обеспечения социально значимого бюджетного сектора осуществляется процесс производства общественных и

смешанных благ путем предоставления государственных (муниципальных) услуг населению региона.

Важным элементом трансформационных издержек финансового обеспечения социально значимого бюджетного сектора является социальная асимметрия регионов. Поскольку внутрирегиональные различия часто сильнее межрегиональных, современные оценки бюджетного сектора следует проводить в масштабах городских округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений. Вследствие существенной взаимосвязи процесса реструктуризации муниципальных учреждений с основными параметрами социально-экономического развития соответствующей территории имеют место определенные тенденции в распределении количества казенных, бюджетных и автономных учреждений по городским округам и муниципальным районам. При этом, чем выше уровень дотационности территории, тем меньшее количество учреждений переведены в статус «автономных».



Рис. 3. Трансформация расходов бюджета в социально значимые услуги в Российской Федерации

Поскольку управление развитием социальной сферы региона осуществляют органы власти субъекта федерации в рамках социальной политики при непосредственном участии органов местного уровня, то на его территории протекают различные социальные процессы как характерные для государства в целом, так и специфические региональные. Цикличность экономического развития, а также неустойчивость многих параметров и противоречивый характер социальных показателей обуславливают необходимость мониторинговых исследований социальной сферы и эффективности бюджетных расходов в регионе, а также финансового состояния государственных и муниципальных учреждений и результативности их финансовых затрат.

Для оценки системы финансового обеспечения бюджетного сектора региона необходим мониторинг финансовой результативности бюджетного сектора региона, основанный на показателях бюджетной (бухгалтерской) отчетности. Результаты расчетов по казенным, бюджетным и

автономным учреждениям сферы образования, здравоохранения и культуры областного и муниципального уровня позволяют сделать вывод о том, что высокий уровень финансовой результативности имеют автономные учреждения здравоохранения, а самый низкий — учреждения образования и культуры. Создаваемый по результатам мониторинга информационный ресурс позволяет проводить диагностику финансового состояния государственных и муниципальных учреждений, повысить точность расчетов дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов, а также устанавливать направления развития межбюджетных отношений в регионе.

Процесс целеполагания в сфере совершенствования межбюджетного регулирования и финансового обеспечения социально значимого бюджетного сектора предполагает взаимосвязь программно-целевого бюджетирования и сбалансированной системы показателей. Синтез данных методов позволяет разработать региональную целевую программу формирования межбюджетных отношений в субъекте Федерации, а также «Дорожную карту развития межбюджетных отношений в регионе» в соответствии с доктриной социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и динамически сбалансированной системой финансирования в социально-значимых отраслях.

Список использованной литературы

1. Масгрейв Р. А. Государственные финансы: теория и практика: пер. с англ. / Р. А. Масгрейв, П. Б. Масгрейв — М.: Бизнес Атлас, 2009. — 716 с.
2. Брюммерхофф Д. Теория государственных финансов / Д. Брюммерхофф. — Владикавказ: Пресс, 2001. — 230 с.
3. Циммерманн Х. Муниципальные финансы: учеб.: пер. с нем. / Х. Циммерманн. — М.: Дело и Сервис, 2003. — 352 с.
4. Премчанд А. Управление государственными расходами / А. Премчанд. — Вашингтон: Международный валютный фонд, 1994. — 280 с.
5. Рубинштейн А.Я. Экономика общественных предпочтений. Структура и эволюция социального интереса / А. Я. Рубинштейн. — СПб.: Алетейя, 2008. — 560 с.

References

1. Masgreiv R. A. Gosudarstvennye finansy: teoriya i praktika: per. s angl. / R. A. Masgreiv, P. B. Masgreiv — M.: Biznes Atlas, 2009. — 716 s.
2. Bryummerkhoff D. Teoriya gosudarstvennykh finansov / D. Bryummerkhoff. — Vladikavkaz: Press, 2001. — 230 s.
3. Tsimmermann Kh. Munitsipal'nye finansy: ucheb.: per. s nem. / Kh. Tsimmermann. — M.: Delo i Servis, 2003. — 352 s.
4. Premchand A. Upravlenie gosudarstvennymi raskhodami / A. Premchand. — Washington: Mezhdunarodnyi valyutnyi fond, 1994. — 280 s.
5. Rubinshtein A.Ya. Ekonomika obshchestvennykh preferentsii. Struktura i evolyutsiya sotsial'nogo interesa / A. Ya. Rubinshtein. — SPb.: Aleiteiya, 2008. — 560 s.

Информация об авторе

Сорокина Татьяна Владимировна — кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов, Байкальский государственный университет экономики и права, г. Иркутск, e-mail: natvros@mail.ru.

Author

Sorokina Tatiana Vladimirovna — PhD in Economics, Associate Professor, Chair of Finance, Baikal State University of Economics and Law, Irkutsk, e-mail: natvros@mail.ru.