

СОСТАВ И ОСОБЕННОСТИ ФИНАНСОВОГО МЕХАНИЗМА РОССИЙСКИХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ, ОКАЗЫВАЮЩИХ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ УСЛУГИ

© 2014 Е.Н. Валиева*

Ключевые слова: финансовый механизм, непродовольственная сфера, бюджетный процесс, финансовые ресурсы.

Освещена проблема совершенствования финансового механизма организаций, оказывающих государственные услуги, рассмотрены состав и особенности финансового механизма некоммерческих организаций, определено влияние на финансовый механизм организации ее организационно-правовой формы. В результате анализа изменившихся механизмов финансирования сделан вывод о целесообразности систематизировать финансовый механизм некоммерческих организаций, оказывающих государственные услуги, в соответствии со стадиями бюджетного процесса.

Финансовые отношения в условиях современного рынка реализуются в экономике и социальной сфере не стихийно, а в процессе регулирования в соответствии со стратегическими и тактическими целями государственной либо корпоративной финансовой политики. Разрабатываемые органами управления организационно-экономические мероприятия и способы достижения поставленных целей в области формирования и использования финансовых ресурсов образуют финансовый механизм. В широком смысле финансовый механизм - совокупность видов, форм организации финансовых отношений, специфических методов формирования и использования финансовых ресурсов и способов их количественного определения¹.

В рамках государственного (макроэкономического) управления финансами формируется финансовый механизм, который представляет собой совокупность закрепленных в нормах права форм организации финансовых отношений, методов (способов) формирования и использования финансовых ресурсов, устанавливаемых органами государственной и местной власти в целях создания благоприятных условий для экономического и социального развития общества. На микроуровне для достижения условных целей в составе общей системы управления выделяются подсистемы управления финансами коммерческих и некоммерческих организаций. В современных условиях состав финансового

механизма коммерческих и некоммерческих организаций унифицируется и представляет собой систему управления финансовыми отношениями организации через финансовые рычаги с помощью финансовых методов². Состав финансового механизма организаций включает финансовые отношения как объект финансового управления, финансовые методы, финансовые рычаги, правовое и информационно-методическое обеспечение финансового управления.

Финансовый механизм на всех уровнях управления имеет два взаимосвязанных начала: объективное и субъективное. Объективная сторона финансового механизма проявляется в том, что он строится в соответствии с требованиями фактически сложившихся финансово-экономических процессов. С другой стороны, финансовый механизм носит субъективный характер, так как устанавливается государственными органами или корпоративным менеджментом с учетом имеющихся личных (коллективных) представлений и целей. Диалектическое сочетание субъективного и объективного - сущностная черта понятия финансового механизма. Так, процесс перераспределения валового внутреннего продукта (бюджетный, налоговый) должен быть адекватен уровню экономического развития государства и способствовать его укреплению. В противном случае финансовый механизм управления будет представлять собой нагромождение нормативно-правовых актов, не соответствующих

* Валиева Елизавета Николаевна, доктор экономических наук, профессор Самарского государственного экономического университета. E-mail: valievaen2012@yandex.ru.

реальным экономическим процессам, и иметь деструктивный характер. Итак, финансовый механизм - это совокупность согласованных между собой, выработанных на основе финансовой политики форм осуществления финансовых отношений для эффективного достижения целей финансового управления.

Организации социальной сферы отличаются специфическими особенностями в финансовой деятельности, обусловленными характером оказываемых услуг. В то же время их финансовый механизм основан на единых принципах целевого и эффективного использования финансовых ресурсов преимущественно из внешних источников для достижения важнейших общественных целей.

Рассмотрим состав и особенности финансового механизма организаций социальной сферы, оказывающих государственные услуги. В соответствии с ОКВЭД данные организации относятся к следующим видам экономической деятельности, где их доля составляет более 80%: "Государственное управление", "Обеспечение военной безопасности", "Обязательное социальное обеспечение", "Образование", "Здравоохранение и предоставление социальных услуг". Соответствующие организации принято также относить к организациям непроектной сферы.

Возрастание роли социальной сферы отражает изменение общественных потребностей, изменение их структуры по мере повышения уровня жизни населения. В индустриально развитых странах развертывание научно-технической революции с середины XX в. обусловило динамичный рост непроектной сферы, услуги которой были направлены на развитие человеческого капитала: образование, здравоохранение, социальное обеспечение и др. В развитых странах удельный вес занятых в сфере услуг в настоящее время достигает 70%.

Показателями, характеризующими роль того или иного вида деятельности в экономике, в частности, являются доля экономически активного населения, занятого в ней, а также вклад в производство валового внутреннего продукта. Проведенный в данном контексте анализ сектора непроектной сферы, представленного организациями, оказывающими государственные услуги, позволяет сделать следующие выводы (см. табл. 1, 2)³. За анализируемый период (с 2005 по 2013 г.) наблюдается рост занятости в организациях, оказывающих государственные услуги (темп прироста - 5,1%). Наиболее высокий прирост характерен для организаций здравоохранения и организаций, предоставляющих

Таблица 1

Занятость в секторе государственных услуг, % к общему количеству занятых в РФ

	Государственное управление и обеспечение военной безопасности, социальное страхование	Образование	Здравоохранение и предоставление социальных услуг	Итого
2005 г.	7,2	9,2	6,9	23,3
2010 г.	8,1	9,4	7,9	25,4
2013 г.	7,4	9,2	7,9	24,5
Темп роста 2013г. к 2005 г.	102,8	100	114,5	105,1

Таблица 2

Вклад сектора государственных услуг в производство ВВП в РФ

	Валовой внутренний продукт в рыночных ценах, млрд руб.	Доля государственного управления и обеспечение военной безопасности; социальное страхование		Образование		Здравоохранение и предоставление социальных услуг		ИТОГО по сектору гос. услуг	
		млрд руб.	% к ВВП	млрд руб.	% к ВВП	млрд руб.	% к ВВП	млрд руб.	% к ВВП
2005	21 609,8	959,1	4,4	493,2	2,3	564,7	2,6	2 017,0	9,3
2010	46 308,5	2 423,5	5,2	1 226,0	2,6	1 487,3	3,2	5 136,8	11,1
2013	66 755,3	3 845,5	5,8	1 733,0	2,6	2 155,7	3,2	7 734,1	11,6
Темп прироста 2013 г. к 2005 г., %	210	300	30	250	10	280	20	280	20

социальные услуги (14,5%). Однако можно говорить о замедлении темпа динамики. Вклад данных организаций в ВВП характеризуется значительным ростом: в целом на 49,3%, в том числе в организациях управления, силовых и социального обеспечения - на 54,0%, в образовательных организациях - на 31,6%, в организациях здравоохранения и социального обслуживания - на 7,1%. Полученные количественные характеристики (25% занятых и 10% доля в ВВП) позволяют отнести Россию по уровню развития сферы услуг к странам с индустриальной системой экономики.

Для государств с постиндустриальной экономикой (Бельгия, Финляндия, Франция, Германия, Норвегия, Швеция, Великобритания) характерны занятость в социальной сфере на уровне 30%, что вполне сопоставимо с российскими показателями. В то же время вклад в валовой внутренний продукт в этих странах в 3,5 - 4 раза выше, чем в России⁴.

Приведенные в таблицах показатели темпов роста свидетельствуют, что деятельность по оказанию государственных услуг является динамично развивающимся сектором непромышленной сферы, концентрирующим все возрастающие объемы трудовых и финансовых ресурсов. Эффективность их использования становится все более значимым фактором экономического роста. Поэтому как на макро-, так и на микроуровне стоит задача совершенствования финансового механизма организаций, оказывающих государственные услуги.

Повышение эффективности и результативности государственного управления является одной из главных целей административной и бюджетной реформ, реализуемых в России. Эти реформы предполагают внедрение на всех уровнях бюджетной системы среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результаты, реализацию качественного финансового менеджмента в организациях бюджетного сектора, реструктуризацию бюджетной сети и повышение качества бюджетных услуг.

Научно обоснованный, эффективный финансовый механизм позволит принять адекватные стратегические и текущие финансовые решения, снизить информационный риск управления государственными финансами, а так-

же сформировать адекватную систему оценки деятельности органов государственной и муниципальной власти подведомственных им учреждений социальной сферы.

Определяющее влияние на финансовый механизм организации оказывает ее организационно-правовая форма. Исследуемые организации функционируют как учреждения и фонды, т. е. как некоммерческие организации (НКО). В рамках реформирования бюджетной сферы совершенствуется и законодательство, регулирующее деятельность НКО. Оно уже не ограничивается Гражданским кодексом и Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ "О некоммерческих организациях" (далее - ФЗ "О некоммерческих организациях"). 3 ноября 2006 г. был принят Федеральный закон № 174-ФЗ "Об автономных учреждениях" (далее - ФЗ "Об автономных учреждениях"). С принятием 8 мая 2010 г. Федерального закона № 83-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений" появилось четкое разграничение между негосударственными некоммерческими частными учреждениями и государственными учреждениями с выделением казенных. Бюджетное учреждение может быть создано Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием в сфере науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах. То есть оно действует примерно в тех же сферах, что и частное учреждение. Но его инициатива ограничена. Бюджетное учреждение действует в соответствии с государственным или муниципальным заданием. Кроме того, ему разрешено сверх этого выполнять и платные услуги, относящиеся к основной деятельности и оказываемые на одинаковых для всех юридических и физических условиях. Статус казенного учреждения не отличается от статуса бюджетного учреждения, за исключением того, что все доходы от своей деятельности казенное учреждение направляет в соответствующий бюджет⁵.

Совершенно особый статус имеют автономные учреждения. Их деятельность рег-

ламентируется ФЗ “Об автономных учреждениях”. Это особый тип государственного и муниципального учреждения. Оно создается Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием. Автономному учреждению дается большая свобода привлечения, наряду с бюджетными, иных средств за счет уставной деятельности, а также в распоряжении указанными средствами. Автономное учреждение, как и бюджетное, включая казенное, имеет гарантию бюджетного финансирования (см. табл. 3).

Одной из наиболее действенных мер по совершенствованию финансового механизма НКО, оказывающих государственные услуги, многими экономистами признается переход к автономным некоммерческим организациям. Автономное учреждение отличается от бюджетного в первую очередь способом финансового обеспечения выполнения задания, установленного учредителем. Средства для осуществления деятельности автономного учреждения по выполнению задания государства выделяются в виде субсидий и субвенций из соответствующего бюджета. Это оз-

начает, что средства поступают общей суммой без распределения по статьям затрат. В связи с этим автономные учреждения обладают по сравнению с бюджетными большей самостоятельностью в планировании и использовании бюджетных средств, следовательно, такие организации могут более целенаправленно формировать финансовые потоки на достижение запланированных результатов, влияя, таким образом, на эффективность расходования бюджетных средств⁶.

Однако, по нашим оценкам, более 70% организаций, оказывающих государственные услуги, являются бюджетными учреждениями, финансовый механизм которых тесно связан с государственными и муниципальными финансами. С момента принятия Закона № 83-ФЗ министерства финансов регионов провели работу по переводу учреждений на новые формы финансового обеспечения. Были внесены изменения в действующие нормативные правовые акты, регламентирующие работу по казначейскому исполнению бюджета, разработаны новые документы, налажена методическая работа по вопросам казначейского исполнения бюджета.

Таблица 3

Отличительные признаки финансово-хозяйственной деятельности государственных и муниципальных учреждений

Вид финансовой деятельности	Отличительные признаки финансов		
	Автономное учреждение	Бюджетное учреждение	Казенное учреждение
Поступление средств от учредителя	Целевые субсидии Субсидии на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием государственных (муниципальных услуг) Разовые целевые субсидии	Субсидии на выполнение государственного (муниципального) задания Субсидии на иные цели Бюджетное финансирование расходов на исполнение публичных обязательств перед физическими лицами, а также осуществление государственных мероприятий Бюджетные инвестиции	Бюджетное финансирование
Предпринимательская деятельность	Все виды предпринимательской деятельности по согласованию с учредителем, в том числе с целевым капиталом	Оказание платных услуг, операции с имуществом (с ограничениями)	Оказание платных услуг
Распоряжение чистым доходом	Распоряжается самостоятельно	Распоряжается самостоятельно	Доход зачисляется в соответствующий бюджет
Бухгалтерский учет	Текущие счета в кредитных организациях Коммерческий план счетов	Лицевые счета в органах Федерального казначейства Коммерческий и бюджетный план счетов	Лицевые счета в органах Федерального казначейства Бюджетный план счетов
Финансовое планирование	Плановый бюджет доходов и расходов	План финансово-хозяйственной деятельности	Бюджетная смета

В казначейской системе исполнения бюджета появились новые механизмы финансирования, в соответствии с которыми произведен переход от сметного финансирования к предоставлению бюджетным и автономным учреждениям субсидий из бюджета. С 1 января 2012 г. финансовое обеспечение деятельности бюджетных и автономных учреждений в полном объеме осуществляется в порядке предоставления субсидий на оказание услуг в рамках государственного задания и субсидий на иные цели.

Оценка эффективности деятельности государственных и муниципальных учреждений является неотъемлемой частью их финансового механизма. Существует ряд подходов к понятию экономической эффективности оказания государственных услуг некоммерческими организациями. Мы разделяем точку зрения, согласно которой эффективная экономическая деятельность предполагает, что фактические расходы на оказание государственной услуги полностью покрываются бюджетными и внебюджетными источниками финансирования, а потребление ограниченных ресурсов осуществляется в соответствии с целевым и рациональным характером использования ресурсов. Анализ экономической эффективности деятельности учреждений опирается на единые подходы к управлению бюджетными, внебюджетными доходами, поступлениями от предпринимательства.

Таким образом, можно выделить следующие особенности финансов государственных и муниципальных учреждений:

а) финансовые ресурсы формируются преимущественно из внешних источников (субсидий, финансирования);

б) внешние источники финансовых ресурсов имеют строго целевой характер использования в соответствии с уставом учреждений;

в) получаемые из внутренних источников (в результате предпринимательской деятельности) финансовые ресурсы используются для софинансирования субсидируемой учреждением деятельности;

г) превышение доходов над расходами по предпринимательской деятельности после уплаты налогов используется учреждением по усмотрению менеджмента;

д) дополнительным источником финансирования уставных целей является доход от использования управляющей компанией средств целевого капитала;

е) финансовые отношения осуществляются в рамках бюджетного процесса, кассовые операции проводятся по лицевым счетам, открытым в органах Федерального казначейства.

Для обеспечения эффективного управления деятельностью в финансово-экономических процессах необходимо для каждой стадии управления разрабатывать финансовый механизм, в рамках которого детализируются задачи финансового управления и определяются способы (меры), направленные на их решение, а также показатели, позволяющие оценить степень достижения целевых параметров.

Особенность финансовых отношений государственных и муниципальных учреждений определяет цели и задачи финансового управления, а также механизм их достижения, которые, по нашему мнению, следует разрабатывать в корреспонденции со стадиями бюджетного процесса. Соответствующие этапы и состав финансового механизма НКО, оказывающих государственные и муниципальные услуги, представлены на рисунке.

На первой стадии бюджетного процесса (планирование) целью финансового управления является экономическое обоснование необходимого объема затрат в денежном выражении для оказания востребованного потребителями количества услуг в предстоящем финансовом году, а также определение состава и структуры источников их финансирования.

Задача второй стадии бюджетного процесса (утверждение параметров бюджета) - окончательно определить согласно расходным обязательствам, принятым учредителем, источники финансирования и соответствующие им объемы денежных средств. При условии, что финансовые средства, выделяемые из бюджетной системы на предоставление государственных услуг, не способны в полной мере покрыть реальные затраты на их оказание, следует определить альтернативные источники доходов.

Целью финансового управления учреждений на третьей стадии бюджетного про-

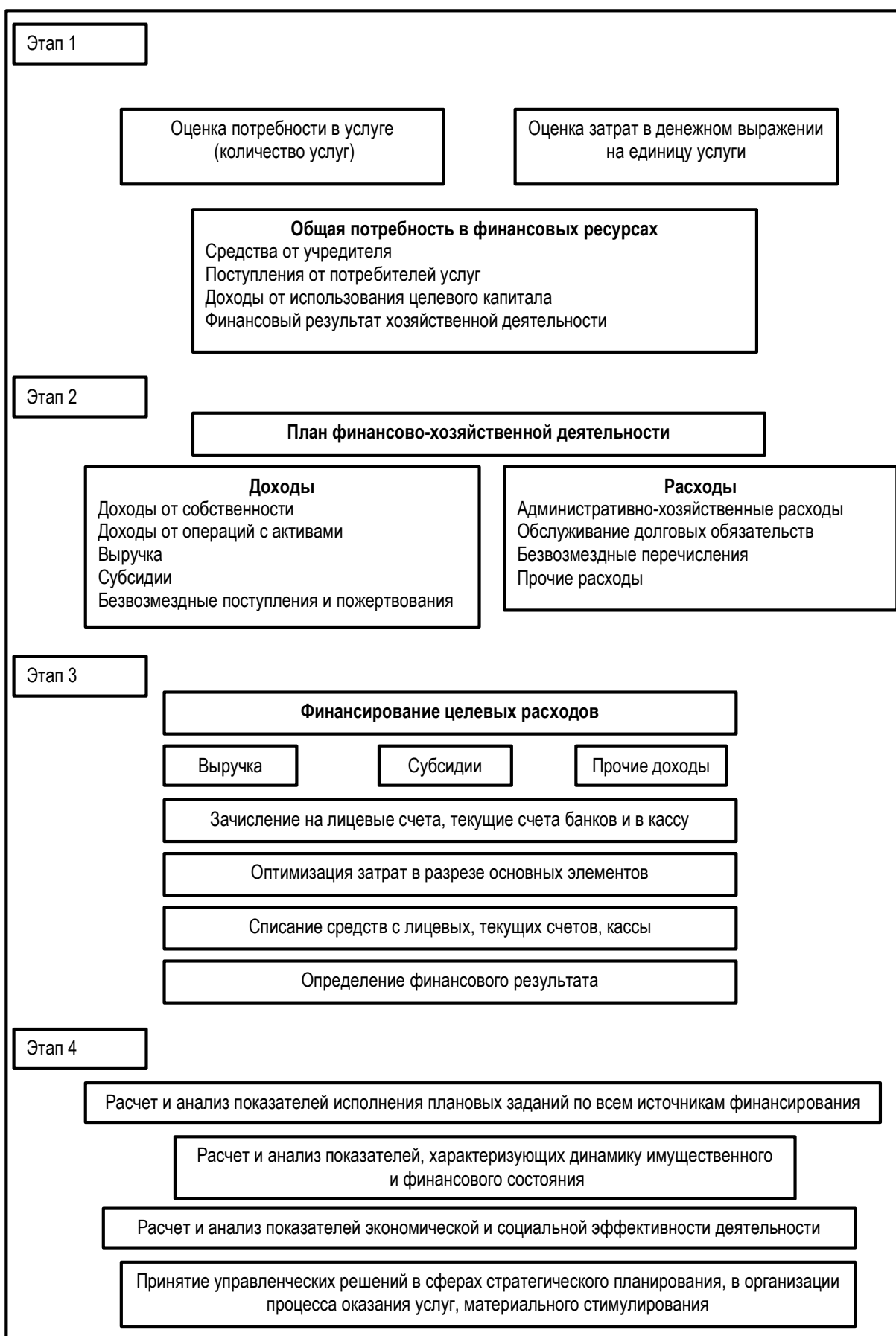


Рис. Состав финансового механизма негосударственных и муниципальных учреждений

цесса (исполнение бюджета) является обеспечение целевого и рационального использования финансовых ресурсов, т. е. достижение в конечном итоге эффективности и результативности деятельности. На четвертой стадии бюджетного процесса (финансовый контроль) в рамках финансового механизма необходимо определить степень достижения поставленных финансовых задач и целевых качественных показателей по оказанию государственных услуг.

¹ Финансы: учебник для вузов / под ред. В.М. Родионовой. М. : Финансы и статистика, 1995. С. 66.

² *Валиева Е.Н.* Понятие финансового механизма и его состав // Вестник Самарского государственного экономического университета. Самара, 2012. № 4(90). С. 37.

³ Официальный интернет-портал Федеральной службы государственной статистики. URL: [http://](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/wages/labour_force/)

www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/wages/labour_force/ (дата обращения: 18.01.2014).

⁴ См.: Key Indicators of the Labour Market (KILM) A database covering 20 labour market indicators on topics such as labour force participation, employment, hours of work, unemployment, wages, labour productivity and income distribution. URL: http://www.ilo.org/empelm/what/WCMS_114240/lang-en/index.htm (дата обращения: 13.06.2014); *Ковалева Т.М.* Роль бюджетной политики в условиях глобализации // Вестник Самарского государственного экономического университета. Самара, 2012. № 89.

⁵ *Макальская М.Л.* Особенности и трансформация организационно-правовых форм некоммерческих организаций // Некоммерческие организации в России. 2011. № 5. С. 21.

⁶ *Кушеева О.Н.* Основные пути повышения эффективности использования бюджетных средств в сфере образования // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2009. № 1. С. 63.

Поступила в редакцию 12.08.2014 г.