Романова Татьяна Федоровна. Становление и развитие современного финансового механизма бюджетных учреждений (Теория и методология) : Дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.10 : Ростов н/Д, 2003 352 c. РГБ ОД, 71:04-8/180

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Теоретические основы взаимодействия финансового механизма и финансовой политики в условиях рыночных отношений

1.1. Финансовый механизм бюджетных учреждений, его место в иерархии финансовых отношений 19

1.2. Бюджетные учреждения как объект формирования финансового механизма- 50

1.3. Концептуальный аспект становления и развития финансового механизма бюджетных учреждений- 74

Глава 2. Регуляторы и инструментарий финансового механизма бюджетных учреждений, их трансформация 94

2.1. Инструментарий государственного регулирования финансового механизма бюджетных учреждений- 94

2.2. Организационное построение налогообложения предпринимательской деятельности учреждений социальной сферы

2.3. Рыночные методы регулирования финансово-хозяйственнойдеятельности бюджетных учреждений 127

Глава 3. Формирование системы минимальных социальных стандартов как элемент финансового обеспечения 165

3.1. Государственные минимальные социальные стандарты: понятие, сущность и место в финансовом механизме - 165

3.2. Моделирование системы государственных минимальных социальных стандартов 186

3.3. Методика расчета нормативов финансовых затрат социальной сферы в Ростовской области- 196

Глава 4. Рыночная трансформация финансового механизма бюджетных учреждений 216

4.1. Трансформационные подходы к управлению финансовыми ресурсами бюджетных учреждений в условиях рынка 216

4.2. Новационный порядок формирования и использования финансовых ресурсов в бюджетной сфере- 239

4.3. Реформирование бюджетного учета как информационной базы эффективного управления финансами бюджетных учреждений 259

Заключение 278

Библиографический список 281

Приложение 1. Структура и удельный вес расходов консолидированного, областного и местных бюджетов Ростовской области, в разрезе отраслей социальной сферы за 1997-2003 гг. - 305

Приложение 2. Динамика расходов на социальную сферу консолидированного, областного и местных бюджетов Ростовской области за 1997-2003гг.

Приложение 3. Основные социальные показатели развития отраслей социальной сферы Российской Федерации и Ростовской области за 1990-2000гг.

Приложение 4. Исходные данные, характеризующие состояние системы обязательного медицинского страхования и взаимоотношение ее участников на региональном уровне.

Приложение 5. Объем и динамика доходов и расходов бюджетных учреждений отраслей социальной сферы Ростовской области за 1997-2001гг.

Приложение 6. Ввод в действие и незавершенное строительство объектов социальной сферы Ростовской области за 1996-2000гг.

Приложение 7. Схемы прохождения финансовых потоков с использованием счетов федерального казначейства.

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования**обусловлена трансформацией российской экономики, кардинально изменившей критерии и механизмы функционирования бюджетных учреждений социальной сферы, задачи которых заключаются в обеспечении успешного решения проблем построения социального государства, необходимости мобилизации и создания созидательного потенциала традиционных методов аккумуляции финансовых ресурсов социальной сферы и выявления возможности включения в финансовый механизм рыночных регуляторов в соответствии с изменившимися экономическими условиями функционирования бюджетных учреждений. Только такой объединенный государственный и рыночно трансформируемый совокупный финансовый потенциал позволит обеспечить достаточную ресурсную базу для достижения бюджетными учреждениями должного объема и качественного уровня обеспеченности потребностей населения страны наиболее востребованными услугами социальной направленности.

Процесс реформирования и создания новой модели финансового механизма бюджетных учреждений следует рассматривать как общую закономерность развития финансовых отношений в национальном хозяйстве страны. Реальные процессы трансформационных преобразований в социальной сфере осуществляются и на уровне конкретных бюджетных учреждений1.

Бюджетные учреждения являются особой организационно-правовой формой функционирования некоммерческих организаций и по своей экономической природе относятся к государственным учреждениям, тем не менее функционируют в рыночном поле, что отражается на организации их функциональной деятельности. Следуя в русле макроэкономических преобразований и современных тенденций развития национальной экономики, бюджетные учреждения могут эффективно выполнять свои функции только при соответствующей аккумуляции достаточного объема и умелом использовании финан-

1 Бюджетные учреждения социальной сферы избраны в качестве объекта диссертационной работы как наиболее массовые и доступные для исследования. Модель финансового механизма может быть наложена на деятельность всех видов бюджетных учреждений отраслей национальной экономики страны.

совых ресурсов, среди которых приоритетными, по мнению автора, являются бюджетные ассигнования.

Изменения, приведшие к формированию рыночно предпринимательской среды, вынуждают бюджетные учреждения, помимо государственных ресурсов, использовать и новые, не свойственные бюджетным учреждениям источники финансирования. Важно, чтобы задействованные государственные и рыночные элементы финансового потенциала имели возможность согласования, взаимоувязки и взаимодействия, что гарантирует конструктивный результат - увеличение объема предоставляемых населению социальных услуг на современном качественном уровне. Эту миссию и выполняет финансовый механизм бюджетных учреждений, организующим стержнем которого выступают государственные и рыночные регуляторы. В этих условиях особую актуальность приобретают вопросы формирования новой модели финансового механизма бюджетных учреждений, обеспечивающей максимальную результативность в экономической системе, основанной на многообразии форм собственности и правового статуса учреждений.

Значительная сложность становления и развития современного финансового механизма бюджетных учреждений обусловлена нерешенностью целого ряда проблем в области изменившегося категориального финансового аппарата и инструментария обеспечения действенности финансового механизма, без чего невозможно методологически целостное концептуальное построение его модели на основе дуализма: рыночного и государственного процессов регулирования финансового обеспечения бюджетных учреждений с применением конкретных финансовых методов, элементов, инструментов.

В исследовании финансовый механизм бюджетных учреждений рассматривается как инструмент реализации финансовой политики государства в социальной сфере, а проблемы становления и развития его с учетом современных реалий, прежде всего с позиции адекватного финансового обеспечения комплекса мероприятий социальной политики государства при приоритетном использовании бюджетных средств. Именно бюджетные средства должны формировать материальную базу бюджетных учреждений, необходимую для выполнения возложенных на них функций по предоставлению на-

**6**селению услуг социального характера достаточного объема и качества в пределах, гарантированных Конституцией Российской Федерации. Перевод российской экономики на рыночные условия хозяйствования предопределяет необходимость вовлечения в орбиту финансовых отношений бюджетных учреждений современных рыночных финансовых инструментов и рычагов, органичного встраивания их в структуру финансового механизма бюджетных учреждений с целью дополнительного, помимо бюджетного, финансового обеспечения, что особенно актуально в современных условиях недостаточности бюджетного финансирования.

Проблемы формирования новой модели финансового механизма бюджетных учреждений и эффективное использование отдельных элементов, вызванных к жизни новыми рыночными условиями, рассмотрены автором как с общетеоретических позиций, так и с позиций методологического обоснования формирования самой модели и условий эффективного функционирования в рынке, что позволило в исследовании определить пределы рыночного и государственного регулирования, стратегию и механизм координирующего воздействия государства и рынка на функциональную деятельность бюджетных учреждений социальной сферы.

**Степень разработанности проблемы в научной литературе.**

Анализ имеющейся научной литературы по проблеме показал, что становление и развитие финансового механизма как инструмента реализации финансовой политики государства исследовалось многими учеными и практиками. Результаты их нашли отражение в трудах советских и постсоветских экономистов. В своем исследовании автор опирался на труды видных ученых -экономистов А.М.Александрова, Д.А.Аллахвердяна, А.М.Бирмана, П.Г.Бунича, Э.А.Вознесенского, Н.В.Гаретовского, Л.А.Дробозиной, В.П.Дьяченко, И.Д.Злобина, Е.В.Коломина, М.А.Пессель, В.М.Родионовой, М.В.Романовского, Б.М.Сабанти, С.А.Ситаряна, Н.Г.Сычева, К.И.Таксира и

др.

Однако этих публикаций явно недостаточно для глубинной проработки вопросов конструирования действенных методов, элементов, инструментов, которые могли бы стать инструментарно-методической оснасткой разра-

ботки модели финансового механизма бюджетных учреждений и доведения ее до уровня возможного прикладного использования.

В указанных выше работах затрагивались, как правило, отдельные аспекты формирования и функционирования финансового механизма отраслей социальной сферы. В этом направлении работали такие ученые, как A.M. Бабич, А.А.Воронин, Е.В.Егоров, Е.Н.Жильцов, В.П.Корчагин, Е.В.Коломин, Л.Н.Павлова, Ю.В. Пешехонов, Ю.В.Плеханов, Г.Б. Поляк, Е.Н.Попов, М.И.Попова, С.А.Рапопорт, Б.С.Рябушкин, П.В. Черноморд, Д.И.Чупрунов, Н.А. Хроменков, М.К. Шерменев, И.М.Шейман, С.В.Шишкин, В.П. Щетинин, Т.В.Юрьева, Л.И.Якобсон.

Труды вышеуказанных авторов в своей совокупности значительно повысили уровень разработанности финансовых проблем, в том числе и проблем формирования и использования финансового механизма. Тем не менее, проблематика построения финансового механизма конкретно бюджетных учреждений социальной сферы не исследовалась комплексно и до сих пор не привлекала внимания исследователей и, по сути, остается не изученной.

Вместе с тем специфика трансформационных экономических процессов в социальной сфере, особенности современного функционального и финансового состояния в адаптационный период вхождения в рынок требуют разработки действенного финансового механизма бюджетных учреждений, способного в полной мере реализовать современную экономическую, социальную и финансовую политику государства.

Актуальность теоретического, методологического и практического решения проблем становления и развития финансового механизма бюджетных учреждений социальной сферы, наличие ряда нерешенных и дискуссионных проблем предопределили выбор темы диссертационной работы, цель, задачи исследования, его предмет и объект.

**Цель и задачи диссертационной работы. Цель:**на основе исследования сущности, функций, принципов организации финансового механизма и использования государственных и рыночных финансовых инструментов во взаимосвязи и взаимозависимости теоретически разработать и методологически обосновать подходы к построению финансового механизма бюджетных

учреждений, призванные обеспечить его эффективное и рациональное функционирование в условиях рыночной среды.

Достижение поставленной цели предусматривает постановку и решение ряда задач:

1. Обосновать принципы и критерии построения и функционирования финансового механизма бюджетных учреждений социальной сферы как одного из инструментов реализации финансовой политики государства.
2. Концептуально обосновать теоретико-методологические подходы к разработке новой модели финансового механизма бюджетных учреждений, интегрированных в рыночную экономику, для выведения бюджетной сферы из кризисного состояния и перевода ее на более высокий уровень обслуживания населения.
3. На основе рассмотрения бюджетного учреждения как объекта формирования модели финансового механизма выявить особенности функционирования бюджетных учреждений в рамках развивающихся сегментов рынка.
4. Разработать модель финансового механизма бюджетных учреждений, адаптированную к рыночным условиям хозяйствования, обеспечивающую финансовую устойчивость и позитивную динамику развития социальной сферы услуг путем включения в финансовый механизм рыночной составляющей во взаимодействии ее с государственными методами регулирования.
5. Предложить модель формирования государственных минимальных социальных стандартов как одну из возможных новационных форм реализации государственного регулирования посредством финансового механизма бюджетных учреждений с позиции соответствия его требованиям построения социального государства.
6. Обосновать методологические аспекты расчета нормативов бюджетного финансирования учреждений социальной сферы и сформировать региональную систему минимальных социальных стандартов.

7. Дать анализ современного состояния финансового обеспечения  
бюджетных учреждений социальной сферы и разработать основные направле  
ния достижения рационального соотношения традиционных бюджетных и  
выступающих в рыночных формах внебюджетных источников финансирова-

ния.

1. Разработать рыночные механизмы и инструменты обеспечения возможного использования в качестве регуляторов финансового механизма нетрадиционных (внебюджетных) способов финансирования учреждений социальной сферы.
2. Дать рекомендации по обособлению бюджетных ресурсов, предназначенных на финансирование социальных расходов в рамках бюджетов всех уровней, придав им статус целевых средств, и разработать на этой основе условия консолидации всех видов финансовых ресурсов социальной направленности в «бюджете социальной сферы»1.
3. Инструментарно-методологически обосновать авторскую модель сметы доходов и расходов бюджетных учреждений в рамках рыночной модели финансового механизма.
4. Определить условия, факторы и направления реформирования системы бюджетного учета как элемента финансового механизма бюджетных учреждений.

**Объект и предмет исследования.**

Объектом исследования являются бюджетные учреждения социальной сферы, потенциал их финансовых ресурсов, территориальные и экономические факторы влияния на поступательное развитие социальной сферы.

Предметом исследования стали теоретические и методологические аспекты становления и развития финансового механизма бюджетных учреждений, процессы рыночной трансформации предметной деятельности бюджетных учреждений, институциональных и структурных изменений в связи со сменой системы и координации хозяйственных связей в результате интеграции всех финансовых элементов, рычагов, инструментов в орбиту рыночных отношений.

**Методология и методика исследования.**Методологической основой исследования послужили конкретные приложения теории научного познания к проблемам формирования и функционирования финансового механизма бюджетных учреждений социальной сферы. Исследование проводилось в

1 Название дано автором условно

рамках системно-функционального подхода как базового методологического инструментария, определяющего мировозренческие позиции автора. Обоснованность основных результатов исследования базируется на системном подходе, диалектическом методе познания, методах абстрагирования, функциональном анализе, методах математической статистики (корреляционный и регрессионный анализ построения матричной модели финансового механизма), моделировании.

**Информационно-эмпирическая база**исследования формировалась на основе законодательных и нормативных актов Российской Федерации, официальных данных федеральных и региональных органов Госкомстата России, Ростовской области, ежегодников, справочников, содержащих фактические материалы по Южному федеральному округу, а также монографических исследований отечественных и зарубежных ученых, материалов научно-практических конференций; общей и специальной литературы, материалов, размещенных в сети Интернет, а также личных многолетних наблюдений за организацией практической финансовой деятельности бюджетных учреждений.

**Концепция исследования**исходит из рыночной трансформации российской экономики, обусловившей новую парадигму общественной координации финансово-хозяйственной деятельности бюджетных учреждений, способствующую определению стратегии адаптации к рыночным условиям функционирования и разрушению стереотипа по отношению к государственным бюджетным учреждениям как пассивным участникам общественного воспроизводственного процесса.

Особую остроту в контексте новой парадигмы устойчивого режима функционирования бюджетных учреждений социальной сферы приобретают проблемы формирования современной модели финансового механизма с использованием инновационного инструментария, адекватного условиям рыночной экономики и изменению методологических подходов к составным элементам: планированию и прогнозированию, финансированию, нормам и нормативам, налогообложению, бюджетному учету и контролю.

Инновационная модель финансового механизма должна учитывать рациональное сочетание государственных и рыночных регуляторов. При этом государственные регуляторы, заложенные в финансовом механизме, - бюджетное финансирование, государственные минимальные социальные стандарты, нормы и нормативы - рассматриваются как постоянная основа формирования финансовых ресурсов социальной сферы, значение которых по мере укрепления национальной экономики и роста бюджетного потенциала будет усиливаться.

Модель должна быть дополнена вводом в систему элементов финансового механизма рыночных регуляторов, адаптированных к функциональной деятельности бюджетных учреждений в рыночном поле: финансового менеджмента, финансового маркетинга, лизинга, наполненных новым содержанием, применительно к социальной сфере.

Построение конструктивного финансового механизма возможно при согласовании, взаимодействии и взаимодополнении государственных и рыночных регуляторов, что обеспечит достаточный импульс для вывода социальной сферы из состояния недостаточности бюджетного финансирования на безболезненное вхождение в рынок и траекторию экономического и финансового оживления.

**Положения диссертации, выносимые на защиту.**

1. Рыночная трансформация экономики России изменила сущность бюджетных учреждений, обусловив специфическую организационно-правовую форму функционирования некоммерческих организаций. По экономической природе бюджетные учреждения относятся к государственным учреждениям, функционирующим в рыночном поле, что отражается на их финансовой деятельности и обусловливает новые методологические подходы к рассмотрению их не как пассивных, а активных участников воспроизводственного процесса в национальной социально-экономической системе. Рыночные условия хозяйствования изменили мотивацию их финансового поведения под влиянием не только экономических факторов, но и социальной направленности государственной политики.

2. Реализация современной финансовой политики в период перехода экономики на восходящую рыночную траекторию не может происходить автоматически, а лишь с помощью нового специально разрабатываемого финансового механизма и согласованного функционирования его составляющих элементов, форм, методов, инструментов с целью повышения финансового потенциала, адекватного рыночной трансформации бюджетных учреждений.

1. Финансовый механизм бюджетных учреждений кардинально трансформируется в результате их активного вхождения в рыночную среду, резкого снижения бюджетных ассигнований и возникновения новых источников финансирования. Являясь конкретным финансовым механизмом, он имеет специфические отличия от общего финансового механизма в связи с ограниченностью финансового поля, высокой степенью властной регламентации распределительных отношений, спецификой используемых финансовых методов, инструментов, учитывающих объективные факторы, органически вписывающие бюджетные учреждения в рынок: форму собственности, систему и методы формирования финансовых ресурсов и способы их координации.
2. Адаптация бюджетных учреждений к рыночным условиям хозяйствования осуществляется путем встроенности рыночных регуляторов (финансовый менеджмент, финансовый маркетинг, лизинг, внебюджетные средства и др.) в структуру финансового механизма и органичного взаимодействия их с государственными регуляторами (финансовое планирование и прогнозирование, государственные минимальные социальные стандарты, нормы и нормативы, налогообложение). Каждый компонент этого взаимодействия должен эффективно выполнять присущую ему функцию в пределах границ функционирования механизмов координации.
3. Государство в рыночной экономике имеет свою нишу, в которую входит сектор государственных бюджетных учреждений. Он занимает приоритетное место в бюджете (государства, региона), поскольку посредством инвестиционных вложений в человеческий капитал обеспечивает прирост производительного потенциала человека, влияющего на объем ВВП.

Необходимым условием устойчивого развития России в условиях рыночной экономики является обеспечение конституционных гарантий социаль-

ной защиты граждан (ст.7 Конституции РФ), что возможно, в частности, путем формирования федеральной правовой базы построения системы государственных минимальных социальных стандартов (ГМСС) и теоретико-методологического обоснования социальной стандартизации на региональном уровне.

Императив построения системы ГМСС предполагает устранение отмеченных недостатков, а также определение области и сферы их применения и финансирования.

Построение системы ГМСС - важнейшее направление улучшения управления социальными процессами, позволяющее перейти к подушевому финансированию расходов социальной направленности, обеспечивающему эффективность использования ресурсов.

6. Особенность трансформационного периода экономики бюджетных  
учреждений проявляется в повышенной потребности в финансовых ресурсах,  
что может быть обеспечено финансовым механизмом, основанном на новом  
подходе к формированию и росту объема финансовых ресурсов и определе  
нию параметров их эффективного использования.

В противовес имеющему место множеству источников финансового обеспечения социальных расходов региона и расходов на содержание бюджетных учреждений (бюджетные ресурсы, средства внебюджетных социальных фондов, внебюджетные доходы и др.) с различными принципами формирования финансовых ресурсов и движением финансовых потоков креативный подход к финансовому обеспечению мероприятий и расходов социального характера предполагает консолидацию финансовых ресурсов региона на эти цели, что позволит устранить указанную разобщенность, будет способствовать созданию системы стратегического планирования расходов региона на содержание и развитие бюджетных учреждений в соединении с текущим, перспективным планированием и целевой ориентацией рационального расходования средств бюджета региона, на рост его социально-экономического и финансово-инвестиционного развития.

7. Ориентация на реализацию рыночно-регулируемой модели финансо  
вого механизма бюджетных учреждений законодательно предоставила по-

следним право осуществлять предпринимательскую деятельность, что по существу отождествило их с коммерческими организациями.

Дискуссионным является вопрос правомерности отнесения деятельности по оказанию платных услуг с целью изыскания дополнительных к бюджетным финансовых ресурсов к коммерческой деятельности, поскольку учредителем и собственником бюджетных учреждений является государство, которое, как и любой собственник, имеет право на эффективное и рациональное использование части собственности, не задействованной в предметной деятельности. Мера эта временная и носит вынужденный характер, обусловлена недостаточностью бюджетного финансирования, имеет неприбыльную направленность, что является родовым отличием ее от коммерческой формы хозяйствования.

8. Адаптационные процессы финансово-хозяйственной деятельности бюджетных учреждений с целью «выживания» их в рыночной среде предусматривают новый инструментарно-методологический подход к процессам финансового планирования, основанного на новой модели важнейшего планового документа - сметы бюджетного учреждения; финансирования, базирующегося на методах и принципах формирования фонда финансовых ресурсов бюджетного учреждения; учета и контроля, предусматривающего реформирование системы бюджетного учета.

**Научная новизна исследования**заключается в разработке концепции формирования модели современного финансового механизма бюджетных учреждений, способствующего максимальной консолидации финансовых ресурсов социальной сферы, при сохранении роли государства в реализации базовых социальных функций. Исследование направлено на решение актуальных научных проблем в области адаптационных процессов бюджетных учреждений к современным тенденциям становления развитого рынка.

К числу основных научных результатов, определяющих новизну проведенного исследования, относятся следующие:

1) расширен понятийный аппарат в сфере финансов бюджетных учреждений, предложены новые дефиниции понятий «финансовый механизм бюджетных учреждений», «финансовые ресурсы бюджетных учреждений» и

«финансовый маркетинг бюджетных учреждений». В их трактовке учтены закономерности развития рыночной экономики, направления реализации современной финансовой политики в социальной сфере, а также особенности бюджетных учреждений как специфического объекта формирующейся рыночной модели, позволяющие вычленить бюджетные учреждения из общего национально-хозяйственного комплекса страны;

1. разработана на концептуальном уровне модель финансового механизма бюджетных учреждений, в которой сочетаются традиционные и рыноч-но-трансформируемые регуляторы путем мобилизации и аккумулирования финансового потенциала социальной сферы;
2. систематизированы регуляторы финансового механизма бюджетных учреждений в зависимости от цели функциональной деятельности, формы собственности, характера финансирования и распределительных отношений, что позволило научно обосновать возможность и целесообразность ввода в систему финансового механизма элементов, адаптированных к рыночным условиям: финансового менеджмента, финансового маркетинга, лизинга;
3. предложена авторская модель построения системы государственных минимальных социальных стандартов, заключающаяся в сочетании целевого, адресного и подушевого финансирования социальных услуг из бюджетов всех уровней и государственных внебюджетных фондов и соблюдении основных принципов формирования и применения государственных минимальных социальных стандартов, учитывающих взаимное согласование интересов личности, общества и государства;
4. разработана региональная система минимальных социальных стандартов, в основу которой положен алгоритм формирования скользящих бюджетных нормативов расходов учреждений социальной сферы от минимального (при планировании) и до максимального (при прогнозировании);
5. предложен новый подход к финансированию социальной сферы региона путем консолидации всех средств, предназначенных на эти цели в одном фонде, - «бюджете социальной сферы», который в работе рассмотрен с точки зрения особенностей «интеграции» в нем каждого источника формирования; определения субъектов управления финансовыми потоками; выбора

**16**необходимого инструментария управления процессом финансирования; придания «бюджету социальной сферы» статуса целевых средств;

7)выдвинут тезис о «псевдо» коммерческой деятельности бюджетных учреждений и доказано, что при законодательном допуске их к оказанию платных услуг эта деятельность может приносить доходы, что отнюдь не равнозначно коммерческой деятельности, а является результатом эффективного использования государством принадлежащей ему собственности не с целью получения прибыли, а для снижения бюджетной нагрузки в условиях недофинансирования;

1. обоснована авторская схема и практический инструментарий составления новой сметы доходов и расходов, включающей структуру, правила и алгоритмическую последовательность формирования доходов и расходов бюджетного учреждения, функционирующего в рыночном поле;
2. внесено предложение о создании, распределении и использовании фонда финансовых ресурсов, аккумулирующего на уровне бюджетного учреждения финансовые ресурсы - бюджетные и внебюджетные, что позволило обосновать отказ от существующей на практике процедуры раздельного планирования, финансирования учета бюджетных и внебюджетных средств;

10) выдвинуто и обосновано предложение о целесообразности созда  
ния Единого плана счетов по бухгалтерскому учету исполнения бюджета и  
смет бюджетных учреждений как основной предпосылки упорядочения бюд  
жетного учета в условиях казначейской системы исполнения бюджета и уси  
ления финансового контроля.

**Практическая значимость**диссертационной работы заключается в доведении теоретических положений научной концепции до практического уровня реализации путем выработки практических выводов и рекомендаций. Основные результаты исследования, имеющие практическое значение, заключаются в разработке автором:

модели функциональной структуры финансового механизма бюджетных учреждений сферы социальных услуг;

модели формирования системы государственных минимальных социальных стандартов;

предложения по обособлению бюджетных средств, предназначенных для финансирования расходов социальной направленности, в составе бюджетов субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и приданию им статуса целевых средств, а также формированию «бюджета социальной сферы» региона;

методики определения территориальных бюджетных нормативов расходов социальной сферы;

методики функционального описания структуры, правил, алгоритма формирования, использования и перераспределения фонда финансовых ресурсов бюджетных учреждений социальной сферы;

модели сметы доходов и расходов бюджетного учреждения, отражающей функциональные особенности планирования, финансирования и расходования средств на текущее содержание и развитие предметной деятельности в рыночных условиях хозяйствования.

**Апробация результатов разработки проблемы.**

Разработанные в диссертации положения и рекомендации использованы: в ходе реализации совместного проекта Тасис и Аппарата полномочного представителя Президента РФ в Южном округе «Финансовая прозрачность федеральных трансфертов на Юг России»; в ходе реализации в регионах Российской Федерации выполненной в рамках государственного плана научно-исследовательской работы по поручению Правительства Российской Федерации научной темы «Рекомендации по разработке нормативов финансирования социально значимых расходов из бюджетов субъектов Российской Федерации»; в практической работе Управления Министерства по налогам и сборам России по Ростовской области, отделения Федерального казначейства по Пролетарскому району г.Ростова-на-Дону, Муниципального казначейства г.Ростова-на-Дону, городского отдела образования г.Гуково.

Полученные результаты исследования используются в учебном процессе при подготовке специалистов по государственным и муниципальным финансам, налогам и налогообложению, осуществляемой в Ростовском государственном экономическом университете (РИНХ), при чтении учебных дис-

циплин «Финансы», «Финансы бюджетных учреждений», «Исполнение бюджета», «Бюджетный учет и отчетность».

Полученные теоретические, методологические и практические результаты докладывались и обсуждались на международных, региональных научно-практических конференциях и семинарах.

**Публикация результатов исследования.**По проблеме докторской диссертации опубликовано 85 печатных работ общим объемом 161,2 п.л., в т.ч. 9 монографий объемом 76,0 п.л. (авторские), статьи в периодической печати и в сборниках научных трудов 10,2 п.л., статьи, тезисы докладов и выступлений на научных конференциях 30,2 п.л., методические указания и учебные пособия 44,8 п.л., в т.ч. 1 с грифом Министерства образования Российской Федерации, объемом 8 п.л.

**Структура диссертационной работы**включает введение, 4 главы, содержащие 12 параграфов, заключение, список использованных источников, состоящий из более чем 300 позиций, 7 приложений.

*В первой главе*раскрываются общетеоретические и методологические подходы построения концепции современного финансового механизма бюджетных учреждений во взаимосвязи с финансовой политикой государства в социальной сфере в условиях рыночных преобразований. Исследуется специфика объекта формирования финансового механизма бюджетного учреждения, функционирующего в рыночных условиях хозяйствования.

*Вторая глава*посвящена исследованию проблем государственного и рыночного регулирования финансового механизма бюджетных учреждений.

*В третьей главе*основное внимание уделено формированию региональной системы минимальных социальных стандартов, ее сущности, необходимости и месту в финансовом механизме бюджетных учреждений.

*В четвертой главе,*имеющей прикладное значение, на основе практического опыта и анализа регуляторов финансового механизма (форм, методов, инструментов) обоснована потребность их реформирования для успешного решения концептуальной проблемы адаптации бюджетных учреждений к рынку.

В заключении автор обобщил результаты исследования.

## Финансовый механизм бюджетных учреждений, его место в иерархии финансовых отношений

Современное сложное состояние социальной сферы настоятельно требует исследования новых подходов к формированию модели финансового механизма бюджетных учреждений социальной сферы. При этом обязательным является четкое определение роли государства, степени и методов влияния его на основы построения эффективно действующего финансового механизма бюджетных учреждений.

Не вызывает сомнения, что при построении модели финансового механизма во всех сферах национального хозяйства следует исходить прежде всего из финансовой политики государства.

Финансовая политика - это сложное многослойное явление. Она прежде всего направлена на формирование максимально возможного объема финансовых ресурсов, которые являются материальной основой для решения конкретных задач и достижения поставленных целей. Финансовая политика рассматривается как определяющий, конкретный вид политики. Место финансовой политики и финансового механизма реализации финансовой политики отражено на рис. 1.1.

Обзор литературы свидетельствует, что вопросам проведения государственной финансовой политики посвящено значительное количество публикаций. Вместе с тем в теоретическом плане эти вопросы освещены недостаточно. Отсутствие на страницах печати необходимой, по нашему мнению, дискуссии по теоретическим вопросам финансовой политики является основной причиной того, что в настоящее время нет единства мнений по определению и содержанию финансовой политики.

В теоретических разработках последних лет при определении финан совой политики концентрируется внимание на роли государства в мобилизации финансовых ресурсов и на формы и методы организации финансовых отношений.

Рис.1.1. Составляющие государственной экономической политики

Одни экономисты определяют финансовую политику как «совокупность мероприятий государства, проявляемых в системе форм и методов мобилизации финансовых ресурсов, их распределения и использование для осуществления своих функций и задач»[245,с.20].

Другие же считают, что «финансовая политика - это совокупность методологических принципов, практических форм организации и методов использования финансов»[288, с.86].

Третьи под финансовой политикой понимают самостоятельную сферу деятельности государства в области финансовых отношений, направленную «на обеспечение соответствующими финансовыми ресурсами реализации той или иной государственной программы экономического и социального развития»[289, с.31].

Последнее определение увязывает финансовую политику с реализацией государственных программ, т.е. только затрагивается финансовый меха 1 В схеме выделены только элементы экономической политики, относящиеся к теме исследования. низм, посредством которого государство влияет на социально-экономические процессы в обществе.

Анализ рассмотренных многих определений термина «финансовая политика» показывает, что их авторы не увязывают непосредственно финансовую политику с финансовым механизмом ее реализации1.

По существу, все определения финансовой политики в той или иной мере указывают на цель финансовой политики, а именно: на полную мобилизацию финансовых ресурсов, необходимых для удовлетворения потребностей общества, увеличение их объема и эффективности использования.

Обобщение и анализ научных публикаций российских экономистов по вопросу определения финансовой политики позволяют нам высказать свою точку зрения по этому вопросу.

Финансовая политика государства есть совокупность научно разработанных и проводимых в жизнь направлений, мер и путей реализации программ и задач экономического и социального развития общества путем использования финансового механизма [225].

Финансовая политика диктует параметры и границы перераспределения финансовых ресурсов, формирует разнообразные подходы к построению финансового механизма, является определяющей для выбора методов и способов конструируемого финансового механизма. Поэтому проблемы становления и развития финансового механизма бюджетных учреждений следует рассматривать в непосредственной связи с целью финансовой

## Инструментарий государственного регулирования финансового механизма бюджетных учреждений

Мероприятия государства в области социальной политики направлены на достижение значительных позитивных сдвигов во всех отраслях социальной сферы и их последующего, динамичного развития.

Отражением растущего понимания значения социальной сферы в общественном воспроизводстве выступает некоторое опережение роста расходов на социальные цели, науку в 2002 году по сравнению со всеми расходами бюджета (45,3 и 35% соответственно по сравнению с плановыми заданиями на 2001 год). Расходы на социальные цели в федеральном бюджете на 2002 год составляли 310,9 млрд. руб. (16%) всех расходов). Доля социальных расходов в ВВП в 2002 году предусмотрена 1,43% против 1,39% в 2001 году. Состав социальных расходов и их удельный вес во всех расходах бюджета приведены в таблице 2.1.

В целом бюджет 2002 года являлся сбалансированным и реалистичным, но уровень финансирования социальных расходов оставался ниже, чем было установлено законодательными актами Российской Федерации (таблица 2.2)

Нормативы, установленные федеральными законами Предусмотрено на 2002 г.

«Об образовании» - 10% национального дохода 4,1%

«Основы законодательства о культуре» - 2% расходов федерального бюджета 0,53%

«О науке и государственной научно-технической политике» - 4% расходов федерального бюджета 1,5%

В успешном регулировании процессов финансирования социальной сферы значительная роль принадлежит должным образом организованному и действенному финансовому механизму бюджетных учреждений. Задача, стоящая перед ним, заключается в том, чтобы, во-первых, обеспечить комплекс мероприятий социальной политики финансовыми ресурсами; во-вторых, использовать все наиболее совершенные финансовые инструменты и рычаги для рационального использования материальных и денежных средств.

Усложнение социальных проблем требует постоянного совершенствования и адаптации финансового механизма к постоянно изменяющимся экономическим условиям, увязки действия отдельных элементов, методов, инструментов как внутри самого финансового механизма, так и с экономическим механизмом.

Дискреционный характер функционирования финансового механизма позволяет выделить те формы регулирования, которые могут комплексно воздействовать на состояние российской экономики в целях преодоления спада и стагнации.

В структуре общего финансового механизма можно выделить следующие формы регулирования (таблица 2.3).

## Государственные минимальные социальные стандарты: понятие, сущность и место в финансовом механизме

В странах с социально ориентированной рыночной моделью хозяйствования результативность экономики оценивается с позиций социально-экономической эффективности. Если экономическая эффективность - это достижение наибольших результатов при наименьших затратах, то социальная эффективность - это соответствие результатов экономической деятельности социальным целям общества.

Социальная эффективность заключается прежде всего в удовлетворении потребностей общества в таких важнейших услугах, как образовательные, медицинские, культурные, социального обеспечения и др. Эффективность социально-экономического развития общества следует оценивать по совокупности мероприятий государства в решении социальных проблем и степени включения их в механизм экономического роста.

Неизжитый стереотип отнесения социальной сферы к чисто затратной ограничивает возможности экономического развития. Причем, если экономический рост является катализатором социального прогресса, то и положительный социальный результат выступает в качестве фактора экономического роста (разорванность этого взаимообратимого процесса приводит к «извращенному» пониманию социального прогресса как пассивного результата). «Экономическая политика может называться социальной только в том случае, если она способствует тому, что хозяйственный прогресс повышения производительности и увеличения продукции идут на пользу потребителя» [314, с.154].

Вопрос о потенциальных возможностях экономического развития обычно связывается с количественными значениями: природных ресурсов, основного и оборотного капитала, трудовых ресурсов. Качественные же показатели отражают уровень технологических процессов. Но нельзя забывать, что на эффективность использования трудовых ресурсов, в первую очередь, влияют такие качественные факторы, как уровень жизни и степень предоставления социальных услуг.

В Конвенции МОТ № 117 «Об основных целях и нормах социальной политики (ст. 1.и 2), принятой еще в 1962 году, было продекларировано: «Всякая политика должна прежде всего направляться на достижение благосостояния и развития населения, а также на поощрение его стремления к социальному прогрессу», - т.е. повышение жизненного уровня рассматривается в качестве основной цели при планировании экономического развития.

Необходимым условием устойчивого развития России является обеспечение конституционных гарантий социальной защиты граждан (рис.3.1). Это предполагает выработку целостной системы социальных индикаторов, имеющих четко обусловленные количественные параметры и постоянно учитывающие качественные изменения социального развития. Контроль за уровнем социальной стабильности может проводиться в разных плоскостях: через агрегированные показатели национального уровня социальной защиты населения; на уровне субъектов Федерации, через показатели развития отдельных отраслей социальной сферы - здравоохранение, образование и др.; на уровне конкретных групп населения.

С учетом мирового опыта социальные индикаторы могут формироваться по системе «затраты — выпуск», где «затраты» определяются уровнем финансирования государством социальной сферы. При этом дается четкая экономическая и финансовая оценка эффективности «затрат». Другими словами, правительства используют анализ затрат для того, чтобы определить, принесут ли предполагаемые меры, в случае их принятия, пользу нации в целом, регионам и отдельным группам населения; следует ли продолжать реализацию уже существующих социальных программ или приступить к разработке новых, соответствующих текущим потребностям. «Выпуск» — это конечные результаты деятельности соответствующих социальных служб в виде объема, качества и структуры социальных услуг.