

Источники

1. Байнев, В. Ф. Промышленная политика Китая как главный фактор его социально-экономического развития / В. Ф. Байнев, Ч. Бинь // Экономическая наука сегодня. – 2020. – № 12. – С. 100–112.

Baynev, V. F. Promyshlennaya politika Kitaya kak glavnyy faktor ego sotsialno-ekonomicheskogo razvitiya / V. F. Baynev, Ch. Bin // Ekonomicheskaya nauka segodnya. – 2020. – № 12. – Р. 100–112.

2. Шестакович, А. Г. Институты государственного управления инновационной деятельностью в Китае / А. Г. Шестакович // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2019. – № 4. – С. 177–194.

Shestakovich, A. G. Instituty gosudarstvennogo upravleniya innovatsionnoy deyatelnostyu v Kitaye / A. G. Shestakovich // Voprosy gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniya. – 2019. – № 4. – S. 177–194.

3. Островский, А. В. Китай становится экономической сверхдержавой / А. В. Островский. – М. : МБА, 2020. – 496 с.

Ostrovskiy, A. V. Kitay stanovitsya ekonomicheskoy sverkhderzhavoy / A. V. Ostrovskiy. – М. : MBA, 2020. – 496 p.

4. Рогатных, Е. Б. Опыт Китая по поддержке развития высоких промышленных технологий / Е. Б. Рогатных, П. Д. Звезднов // Российский внешнеэкономический вестник. – 2024. – № 8. – С. 34–48. <https://doi.org/10.24412/2072-8042-2024-8-34-48>.

Rogatnykh, E. B. Opyt Kitaya po podderzhke razvitiya vyso-kikh promyshlennykh tekhnologiy / E. B. Rogatnykh, P. D. Zvezdnov // Rossiyskiy vneshneekonomicheskii vestnik. – 2024. – № 8. – Р. 34–48. <https://doi.org/10.24412/2072-8042-2024-8-34-48>.

Статья поступила в редакцию 21.11.2024.

УДК 336.1

T. Sorokina
BSEU (Minsk)

MODERNIZATION OF BUDGET FINANCING OF THE SOCIAL SPHERE IN THE REPUBLIC OF BELARUS BASED ON THE INTRODUCTION OF NORMATIVE PLANNING OF EXPENDITURES

The article is devoted to the problem of introducing a normative method of planning budget expenditures on the social sphere. Based on a review of international and national documents, the need for further development of the social sphere and increasing the efficiency of budget expenditures based on the development of a normative method for their planning is substantiated.

The article assesses the state of the regulatory framework and the current procedure for developing standards for budget financing for social sectors. It identifies shortcomings in the procedure for specifying standards for budgetary provision of expenditures in social sectors.

The essence of the normative planning model based on the calculation of expenses per consumer of the relevant services is explained. The concept of “budget service” is explained, its properties are defined. Individual aspects of calculating the cost of public services are considered.

The necessity of improvements of the methodic and methodological bases of normative planning in the social sphere is grounded. Based on the results of the study, methodological proposals

regarding the sequence of actions for calculating financial standards for the provision of budgetary services in the social sphere are formulated.

Keywords: social sphere; budget expenditures; budget financing; regulatory planning; budget service; cost of services; standardization of services; financial standards; budgetary provision; efficiency of expenditures.

Т. Сорокина

доктор экономических наук, профессор
БГЭУ (Минск)

МОДЕРНИЗАЦИЯ БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ НА ОСНОВЕ ВНЕДРЕНИЯ НОРМАТИВНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ РАСХОДОВ

Статья посвящена проблеме внедрения нормативного метода планирования расходов бюджета на социальную сферу. На основе обзора документов международного и национального формата обоснована необходимость дальнейшего развития социальной сферы и повышения эффективности бюджетных расходов на основе развития нормативного метода их планирования. Дана оценка состояния нормативно-законодательной базы и действующего порядка разработки нормативов бюджетного финансирования для отраслей социальной сферы. Указаны недостатки в процедуре уточнения нормативов бюджетной обеспеченности расходов в отраслях социальной сферы.

Раскрыта суть модели нормативного планирования, основанной на расчете расходов на одного потребителя соответствующих услуг. Раскрыто понятие «бюджетная услуга», определены ее свойства. Рассмотрены отдельные аспекты расчета стоимости государственных услуг. Обоснована необходимость усиления методологических и методических основ нормативного планирования в социальной сфере. По результатам исследования сформулированы предложения методологического характера относительно последовательности действий по расчету финансовых нормативов на оказание бюджетных услуг в социальной сфере.

Ключевые слова: социальная сфера; расходы бюджета; бюджетное финансирование; нормативное планирование; бюджетная услуга; стоимость услуг; стандартизация услуг; финансовые нормативы; бюджетная обеспеченность; эффективность расходов.

В настоящее время в республике, как и во всем мире, происходят глобальные изменения, связанные с гуманизацией общественной жизни, возрастанием роли человеческого фактора в решении социально-экономических задач. Это повышает роль социальной сферы в обеспечении гармоничного развития личности, формирования человеческого капитала, а также *требует модернизации и ускоренного развития* отраслей социальной сферы, адекватного их финансирования.

Особая роль социальной сферы, необходимость ее приоритетного развития и финансирования продекларирована в одном из важнейших документов мирового формата XXI в. Речь идет о принятом Генеральной Ассамблеей ООН 25 сентября 2015 г. итоговом документе саммита ООН «Преобразование

нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года».

Значительное место в повестке дня занимают вопросы, связанные с развитием человеческого потенциала и финансированием этой цели. В Декларации указанного документа находим *перечень глобальных условий* развития человеческого потенциала: «Нам видится мир... *всеобщей грамотности. Мир, в котором все имеют равный и всеобщий доступ к качественному образованию на всех уровнях, медицинскому обслуживанию и социальной защите, мир, в котором гарантировано физическое, духовное и социальное благополучие...* Нам видится мир равных возможностей, позволяющий в полной мере раскрыть **человеческий потенциал** и способствующий всеобщему процветанию».

Ряд пунктов декларации посвящены задачам в конкретных социальных сферах: образования, здравоохранения, культуры и спорта. Что касается финансирования выполнения поставленных задач, то, согласно документу, «*государственное финансирование, как на национальной, так и на международной основе, будет играть определяющую роль в предоставлении важнейших услуг и обеспечении общественных благ*» (пункт 41 Декларации). При этом отмечается, что «*для обеспечения устойчивого развития могут применяться разные подходы, стратегии, модели и инструменты, имеющиеся в распоряжении каждой страны, исходя из ее национальных условий и приоритетов*» (п. 59 Декларации).

Большинство из 17 целей в области устойчивого развития на период до 2030 г. прямо или косвенно имеют выраженную социальную направленность и связаны с предоставлением услуг учреждениями социальной сферы: образования, здравоохранения, социальной защиты и др. В повестке дня непосредственно указывается на необходимость развития услуг в социальной сфере, увеличения финансирования расходов.

Этот мирового масштаба документ поддержан правительствами многих стран и сегодня является руководством к действию.

Республика Беларусь присоединилась к участию в реализации целей и задач, обозначенных в документе ООН «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года». В соответствии с Повесткой дня разработана «*Национальная стратегия Устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 года*»⁵² (НСУР).

В Стратегии указано, что трансформация перспективной модели национальной экономики будет направлена, в том числе, на «*...развитие сферы услуг, предоставление максимальных возможностей для реализации личностного потенциала человека*».

В разделе 3.2 НСУР «**ВИДЕНИЕ БУДУЩЕГО ОБЛИКА СТРАНЫ**» читаем следующее: «*Приоритетами государства станут инвестиции в развитие человеческого потенциала... через опережающее образование, культурно-духовную сферу, новое содержание труда и здоровый образ жизни*».

Эта мысль конкретизируется в разделе 4 Стратегии «**РАЗВИТИЕ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА И РОСТ КАЧЕСТВА ЖИЗНИ**»: предусматривается «*доступность для населения высококачественных услуг образования и здравоохранения, широкий доступ к культурным благам...*». С этой целью

⁵² Одобрена протоколом заседания Президиума Совета Министров Респ. Беларусь от 2 мая 2017 г. № 10.

предусматриваются высокие *социальные стандарты*, включая качественные медицинские, образовательные и другие услуги. Развитию образования, здравоохранения и культуры посвящены отдельные разделы Стратегии. Указывается не только на необходимость привлечения дополнительных финансовых ресурсов, но и на обеспечение эффективного их использования.

Важно, что в НСУР-2030 впервые была поставлена задача ввести на законодательном уровне понятие *«бюджетная услуга»*, разработать перечень бюджетных услуг по видам деятельности для дальнейшего определения по каждой бюджетной услуге *методов расчета бюджетных ассигнований*, в соответствии с которыми будут осуществляться планирование бюджета, эффективное распределение и использование бюджетных средств.

Таким образом, в ключевом документе, отражающем развитие страны до 2030 г., обозначена особая роль социальной сферы в достижении главной цели Стратегии и предусмотрено **использование нормативного метода планирования** государственных расходов в этом секторе экономики, подчеркнуто значение государственных социальных стандартов.

Эти целевые установки нашли отражение и в **Проекте национального развития Республики Беларусь до 2040 г.** Документом предусмотрено дальнейшее повышение качества жизни населения и ускоренное развитие сферы услуг. Намечено повысить долю сферы услуг в ВВП до 53 % в 2030 г. и 58 % в 2040 г.

Вопросы нормативного бюджетного планирования в Республике Беларусь получили свое развитие в **Государственной программе «Управление государственными финансами и регулирование финансового рынка» на 2020 г. и на период до 2025 г.»**.

В Государственной программе, как и в вышерассмотренных документах, ставится задача дальнейшего развития социальной сферы, указывается, что *«суммарно на финансирование социальных расходов направляется около половины консолидированного бюджета»*. Впервые заявлено, что бюджетные ресурсы должны распределяться не только по основным направлениям государственной политики и с привязкой к функциям распорядителей бюджетных средств, а также видам деятельности, но и по **услугам, оказываемым бюджетными организациями**. Подчеркивается необходимость повышения эффективности использования бюджетных средств, совершенствования бюджетного планирования в социальной сфере, дана оценка сметно-бюджетному планированию.

В частности, отмечено, что в настоящее время сметное планирование и финансирование обеспечивают высокий уровень бюджетной дисциплины получателей бюджетных средств и управляемость бюджета. Вместе с тем применение такого подхода к планированию расходов не создает стимулов для экономии ресурсов и повышения эффективности деятельности бюджетных организаций. **«Необходимо внедрение нормативных методов бюджетного планирования, ориентированных на стоимость бюджетной услуги в расчете на одного потребителя, а не на постатейные затраты по содержанию штатов и имущества организаций»**.

Задача поставлена совершенно конкретно: до 2025 г. необходимо **расширить сферу применения нормативных методов** бюджетного планирования

с поэтапным охватом наиболее бюджетоемких направлений в сферах образования, здравоохранения, социального обслуживания населения, культуры, физической культуры и спорта. Внедрение новой модели планирования требует создания **соответствующей нормативно-правовой базы**. Поэтому одной из задач в Программе названо совершенствование нормативно-методического обеспечения бюджетного процесса в Республике Беларусь.

Таким образом, обзор важнейших для нашего государства документов позволяет сделать следующие выводы:

- Республика Беларусь и в перспективе будет развивать социальную сферу, обеспечивая повышение уровня жизни населения, что соответствует целям устойчивого развития до 2030 г. и до 2040 г.;
- будет осуществляться адекватное финансирование социальной сферы, обеспечивающее безусловное выполнение социальных обязательств государства перед населением;
- предусматривается расширение сферы применения нормативного планирования расходов на одного потребителя бюджетных услуг.

Отметим, что в республике *имеется определенная законодательная основа для внедрения нормативного планирования*.

В стране действует Закон Республики Беларусь от 11 ноября 1999 г. № 322-З «**О государственных минимальных социальных стандартах**» от 23.11.1999 (с изменениями и дополнениями; последнее изменение – 13 декабря 2023 г.). Государственный минимальный социальный стандарт рассматривается как *минимальный уровень государственных гарантий* социальной защиты, обеспечивающий удовлетворение основных потребностей человека, выражаемый в нормах и *нормативах предоставления денежных выплат, бесплатных и общедоступных социальных услуг*. Одной из основных целей применения Государственных минимальных социальных стандартов является «*нормативное обеспечение формирования и использования средств республиканского и местных бюджетов и средств государственных внебюджетных фондов на социальные нужды*» (ст. 2 Закона).

Система государственных социальных стандартов устанавливает нормативы по обслуживанию населения республики в различных отраслях социальной сферы в натуральных или денежных (*нормативы бюджетной обеспеченности*) единицах измерения. Согласно Бюджетному кодексу (БК), норматив бюджетной обеспеченности – это гарантированный Республикой Беларусь в *пределах имеющихся бюджетных средств* уровень финансового обеспечения полномочий местных исполнительных и распорядительных органов (ст. 2 БК). В соответствии с вышеназванным законом нормативы *должны периодически пересматриваться*.

Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 30.05.2003 № 724 «О мерах по внедрению системы государственных социальных стандартов по обслуживанию населения республики» были утверждены нормативы бюджетной обеспеченности расходов на одного потребителя услуг в сферах образования и культуры, а также и в здравоохранении (в размере, утвержденном в законе о республиканском бюджете на очередной финансовый год).

В настоящее время нормативы бюджетной обеспеченности регулируются постановлениями Совета Министров Республики Беларусь, периодически уточняющими

предыдущие постановления в части размера норматива бюджетной обеспеченности в отраслях социальной сферы, а также законами о республиканском бюджете.

Таким образом, показатели минимальной бюджетной обеспеченности в отраслях социальной сферы *имеются и являются государственными стандартами*. Вопрос состоит в том, как они рассчитываются и насколько обоснованы методы их расчета.

Практика работы с нормативами вскрыла ряд проблем: *не соблюдалась периодичность пересмотра нормативов; при уточнении нормативов не учитывался реальный уровень инфляции (увеличение нормативов было ниже уровня инфляции); при пересчете нормативов их прирост существенно дифференцировался в учреждениях одного ведомства (например, по типам образовательных учреждений) и др.*

При пересмотре нормативов в 2016 г. их увеличения не произошло, они лишь были пересчитаны с учетом деноминации белорусского рубля. Однако с учетом уровня инфляции нормативы должны были вырасти на **22,2 %**.

В 2019 г. пересмотр нормативов не осуществлялся, хотя цены выросли на 4,64 %. В период с января 2021 г. по август 2023 г. индекс роста цен составил 25,09 %, но пересмотра нормативов не было.

Следует добавить, что какой-либо официально утвержденной *методики пересчета нормативов бюджетной обеспеченности не имеется*. В практике работы бюджетных организаций размер бюджетного финансирования на одного потребителя услуг в большинстве случаев рассчитывается на основании фактических расходов отчетного периода и корректирующих их коэффициентов.

Очевидно, что пока не создана адекватная методическая база планирования. Не определены методологические (концептуальные) подходы к расчету нормативов расходов бюджета на одного потребителя услуг (норматив бюджетного финансирования) и расчета стоимости услуги.

Новое содержание нормативного планирования требует **определения понятий «бюджетная услуга» и «стоимость услуги»**. В настоящее время появилось достаточное количество публикаций, в которых идет обсуждение вопроса: что именно следует понимать под бюджетной услугой [1–3].

Обобщение различных точек зрения показывает, что в целом авторы едины во взглядах на содержание услуги. В общем виде *понятие бюджетной услуги можно определить как выполнение государством обязательств, принятых перед населением, за счет средств государственного бюджета*. В то же время *бюджетная услуга конкретного бюджетного учреждения* представляет собой определенный результат деятельности, связанный с выполнением законодательно установленных государственных функций.

Бюджетная услуга имеет нематериальный характер, обладает свойствами одномоментности предоставления и потребления, ее стоимость сложно унифицировать не только на уровне конкретной отрасли и направления деятельности, но даже одного учреждения.

В рамках современного этапа реформы бюджетного процесса *бюджетная услуга становится одним из важнейших элементов планирования*. Стоимость стандартной бюджетной услуги выражает совокупность затрат на предоставление услуги, исчисленных исходя из действующих натуральных и денежных норм и нормативов. *Однако нельзя ставить знак равенства между показателем*

стоимости услуги и нормативом бюджетного финансирования (бюджетной обеспеченности)⁵³ расходов по оказанию услуги. Последний показатель определяется с учетом имеющихся бюджетных ограничений.

Рассматривая услугу как элемент планирования, надо ответить на ряд вопросов: как определить потребность в услугах, как рассчитать стоимость услуги и определить ее качество, какую услугу следует считать предоставленной, соответствует ли она установленному стандарту и др. Ответить на эти вопросы возможно при наличии *соответствующих нормативных и законодательных документов, регулирующих все процессы нормативного планирования.*

Работа по определению стоимости бюджетной услуги и финансового норматива должна осуществляться поэтапно. Ей должна предшествовать тщательная подготовительная работа: разработка полного государственного реестра бюджетных услуг, описание видов услуг, с указанием их возможных потребителей, определение критериев выполненной (оказанной) услуги, разработка системы показателей оценки качества, а также разработка методики расчета стоимости услуг и норматива бюджетной обеспеченности. Методики должны разрабатываться для отдельных учреждений, исходя из специфики их деятельности, обслуживаемых контингентов, требований, предъявляемых к их качеству и др.

К сожалению, такая работа в Республике Беларусь в полной мере не проведена.

Учитывая, что пока еще не все бюджетные учреждения в регионах подготовлены к действительному переходу от сметного финансирования к нормативному, целесообразно было бы отработать механизмы, условия и порядок финансирования учреждений в экспериментальном режиме в более длительном временном интервале. Такой подход уже был использован в республике. Однако на подготовительном этапе не было создано четко выстроенной методологии и методик расчета стоимости услуг и нормативов бюджетной обеспеченности. *Поэтому в определенной степени есть основания считать поспешным масштабное внедрение нормативного планирования без полноценной подготовительной работы.*

Изучение данного вопроса позволяет сформулировать *некоторые методологические предложения* относительно последовательности действий по определению нормативов бюджетного финансирования расходов на оказание услуг. В частности, *предлагается система взаимосвязанных этапов работ, последовательное выполнение которых позволит сформировать методологическую и методическую базу для расчета нормативов бюджетного финансирования с учетом реальной стоимости услуг и возможностей бюджета:*

1. Подготовительный этап

- разработка нормативных и законодательных актов, регулирующих нормативное планирование;
- разработка общей методологии нормативного планирования;
- составление реестра бюджетных услуг;
- паспортизация услуг;
- разработка единых стандартов бюджетных услуг (стандартизация услуг);
- разработка региональных стандартов бюджетных услуг (в зависимости от принятой методики планирования);

⁵³ Норматив бюджетного финансирования расходов и норматив бюджетной обеспеченности расходов в данном случае рассматриваются как синонимы

- разработка методик определения потребности в услугах;
- разработка методики расчета стоимости услуг и расчета финансового норматива (норматива бюджетной обеспеченности);
- определение показателей качества услуг, разработка методик оценки качества услуг и процедуры контроля качества бюджетной услуги;
- 2. Расчет стоимости бюджетной услуги (калькуляция затрат).
- 3. Оценка возможностей бюджета по финансированию услуг.
- 4. Расчет норматива бюджетного финансирования расходов на оказание бюджетных услуг с учетом возможностей бюджета.

Очевидно, что методологию нормативно-подушевого финансирования составляют ряд описанных способов и методов, применение которых в совокупности обеспечит внедрение нормативно-подушевого финансирования в бюджетный процесс. Для Республики Беларусь целесообразно разработать единую концептуальную основу нормативного планирования расходов бюджета на одного потребителя. Концепция как документ должна включать и описание методологического инструментария.

Источники

1. Веркина, И. А. Определение стоимости бюджетной услуги / И. А. Веркина // Финансы и кредит. – 2008. – № 31.
Verkina, I. A. Determination of the cost of budgetary services / I. A. Verkina // Finance and Credit. – 2008. – № 31.
2. Ваксова, Е. Е. Понятие «государственные услуги» с позиции теории общественных благ / Е. Е. Ваксова, О. В. Сизова // Финансы. – 2010. – № 12.
Vaksova, E. E. The concept of “public services” from the standpoint of the theory of public goods / E. E. Vaksova, O. V. Sizova // Finance. – 2010. – № 12.
3. Попова, Т. Н. К вопросу определения стоимости бюджетной услуги / Т. Н. Попова // Экономический анализ. – 2013. – № 5.
Popova, T. N. On the issue of determining the cost of a budget service / T. N. Popova // Economic analysis. – 2013. – № 5.
4. Сорокина, Т. В. Концептуальные подходы к повышению эффективности государственных расходов в социальной сфере / Т. В. Сорокина // Научные труды Республиканского института высшей школы : сб. науч. ст. : в 2 ч. : Ч. 2 / Республиканский институт высшей школы. – Минск : РИВШ, 2021. – С. 249–257.
Sorokina, T. V. Conceptual approaches to increasing the efficiency of public spending in the social sphere / T. V. Sorokina // Scientific works of the Republican Institute of Higher Education: collection of scientific articles. In 2 parts. Part 2 / Republican Institute of Higher Education. – Minsk : RIHE, 2021. – P. 249–257.

Статья поступила в редакцию 09.11.2024.