

УДК 336.1

М. Н. Соломко,

канд. экон. наук, доцент кафедры финансов

Хабаровского государственного университета экономики и права

ОБЩЕСТВЕННЫЕ ФИНАНСЫ В СВЕТЕ СЕРВИСНОЙ КОНЦЕПЦИИ ГОСУДАРСТВА

В статье рассматривается взаимосвязь теории государства с его финансовой системой. Раскрываются основы сервисной концепции государства, позволяющей показать его роль в экономике и финансовой системе и определить пути совершенствования общественных финансов.

Ключевые слова: *государство, финансовая система, сервисная функция, аутсорсинг.*

This article examines the relation between the theory of state and its financial system. The basics of the concept of service state are defined. This concept allows the state to show its role in the economy, financial system and to identify the ways of improvement of public finance.

Keywords: *state, financial system, service function, outsourcing.*

Эффективное управление общественными финансами входит в число приоритетных задач государственной финансовой политики. Как показывает практика, несмотря на проведение масштабных реформ в сфере межбюджетных отношений и бюджетного процесса, эффективность использования бюджетных средств остаётся недостаточно высокой.

По показателям результативности государственного управления и качества общественных благ РФ уступает не только ведущим экономически развитым странам, но и ряду государств с транзитивной экономикой [1]. Нам представляется, что низкие результаты совершенствования общественных финансов во многом объясняются недостаточно развитой теоретической базой реформирования, неполнотой и противоречивостью представлений о содержании финансов. Основой для

преобразований в сфере формирования и использования финансовых ресурсов должно быть развитие теории общественных финансов, учитывающее роль государства в экономике.

С одной стороны, проблематика общественных финансов достаточно подробно раскрыта в научной литературе. Но вместе с тем приходится констатировать односторонний характер подходов к определению роли государства как участника финансовых отношений. Предпосылки возникновения и динамика развития государства, характер и сила его воздействия на финансы остаются в числе дискуссионных вопросов современной науки.

Государство в лице уполномоченных органов управления является участником финансовых отношений так же, как организации и домашние хозяйства. Последние иг-

рают особо важную роль, формируя бюджеты бюджетной системы, получая средства из них и являясь своего рода «поставщиком» ресурсов в банковскую сферу [2; 3].

Отметим, что до XX в. финансы раскрывались исключительно как отношения, возникающие в процессе формирования доходов государства и их расходования. Отношения, возникающие в процессе формирования и использования денежных средств и фондов других субъектов экономических отношений, из сферы финансовых отношений были исключены. Например, вопрос о существовании такой сферы финансовой системы, как финансы домашних хозяйств, до настоящего времени остаётся предметом дискуссии [4]. Не отрицая значимости финансов организаций и домашних хозяйств, многие экономисты подчёркивают доминирующее положение государства в экономике и финансовой системе.

Если говорить о современных научных подходах, то следует отметить исследование практически всех экономических процессов сквозь призму особой междисциплинарной науки – сервисологии. Однако предмет сервисологии рассматривается сегодня весьма узко.

Обычно сервисологию представляют как науку «о природе, принципах и методах индивидуального обслуживания населения, учитывающих индивидуальность человека как целостной личности, его потребности, интересы и ценностные ориентации» [5, с. 4]. Нам представляется, что в данном определении не учтены многие значимые моменты. Во-первых, в рамках этой научной дисциплины заслуживает внимания не только человек, но и органи-

зации любых форм собственности и публично-правовые образования, поскольку они наравне с населением могут выступать потребителями благ. Во-вторых, в определении не отражены процессы самосервиса, свойственные всем этим экономическим субъектам [6]. В-третьих, вопросы сервиса могут быть рассмотрены с позиций не только потребителя услуг и его интересов, но и сервисного института.

Рассмотрим процесс становления государства как сервисного института, акцентировав внимание на финансовой стороне проблемы.

Многие концепции становления государства существенное место отводят фактору принуждения. Между тем для формирования государства принципиальное значение имели экономические факторы. Это, в частности, постепенное общественное осознание потребности в создании особого сервисного института, который способен более эффективно функционировать в отличие от индивида и (или) локального сообщества [6].

Под сервисом, как правило, понимают процесс оказания услуг, который осуществляют различные субъекты экономики: организации, домашние хозяйства, публично-правовые образования, от имени которых действуют органы управления и учреждения. Услугу можно трактовать двояко: как деятельность по её (услуги) оказанию и конечный результат – благо, получаемое её потребителем.

За последние десятилетия в структуре ВВП многих стран существенно возросла доля услуг. Можно наблюдать увеличение числа услуг, оказываемых государственным сектором, а также рост расходов на

их предоставление. Как было отмечено выше, в РФ увеличение расходов на предоставление государственных и муниципальных услуг далеко не во всех случаях способствует повышению удовлетворённости потребителей качеством предоставленных благ. Исследование государства как сервисного института требует рассмотрения таких понятий, как «аутсорсинг», «самосервис».

На современном этапе широкое распространение получила практика аутсорсинга, под которым понимается передача функций (в основном непрофильных) третьим лицам. Лицо, передающее функции, и лицо, принимающее их, могут относиться как к одному, так и к различным секторам экономики. Противоположностью аутсорсинга можно считать «самосервис» (самостоятельное выполнение тех или иных функций) [7]. Предпочтение этому варианту может быть отдано, в случае недостатка ресурсов, для аутсорсинга при стремлении сохранить контроль над определённой сферой или, например, при отсутствии такого сервисного института, который мог бы качественно и на разумных экономических условиях выполнить соответствующие переданные функции. Говоря об эволюции государства в контексте его сервисной деятельности, следует отметить основные экономические факторы, определившие его формирование. Это разделение труда и специализация; формирование общих интересов у индивидуумов; наличие развитой денежной системы, технологический фактор. Институциональная структура государства стала усложняться.

Процесс передачи функций от индивидуумов к публичным институтам сопровождался перераспределением ресурсов в пользу последних. Часть членов общества, владеющих основными богатствами страны и находящимися у власти, стала осознавать ценность различных благ и необходимость её соизмерения. Этот процесс сопровождался периодическими социальными взрывами, применением силовых методов, разрешающих возникающие противоречия. Такое постижение ситуации носит объективный характер и представлено нами как «коллективное аутсорсинговое сознание» [6].

С развитием общества функции по управлению государственными финансовыми ресурсами стали обособляться. Первоначально это сводилось к сбору доходов (налогов), обеспечению сохранности средств, образующих государственную казну, их учёту. Первые финансовые структуры – казначейские органы – были образованы в период позднего средневековья. Процессы обособления характеризуются нами как аутсорсинг.

Любой институт сервиса, стремящийся к самосохранению, всегда расширяет сферу своего влияния, своей деятельности. Это имеет справедливо как для публичных, так и для частных институтов. Например, кредитные организации или страховые компании стремятся к расширению доли рынка, используя многообразные способы маркетинга [8; 9]. Так же поступают и органы государственной власти, устанавливая контроль над социальными сферами жизни общества и вновь возникающими секторами экономики. В качестве примера специализации

в системе государственного управления и государственного сервиса можно привести казначейские органы. Они возникли значительно раньше финансовых органов и на современном этапе поменяли своё назначение. Федеральное казначейство России является интермедиатором в системе исполнения бюджетов, то есть это орган посреднического сервиса по организации и кассовому обслуживанию исполнения бюджетов [6]. Другим примером специализации в сфере управления общественными финансами служат органы государственного (муниципального) финансового контроля. На современном этапе одним из руководящих принципов осуществления государственного финансового контроля является финансовая, организационная и функциональная независимость органов, наделённых контрольными полномочиями. Только создание обособленных органов контроля позволяет обеспечить объективность выводов о результатах использования финансовых ресурсов. Покажем, как реализуется сервис через выполнение государством его отдельных экономических функций. Одной из функций государства является перераспределение доходов в обществе.

Необходимость перераспределения доходов обусловлена двумя взаимосвязанными причинами: во-первых, исходным неравенством в распределении ресурсов между членами общества, во-вторых, несовпадением по времени моментов формирования финансовых ресурсов и периодов максимальной потребности в них. В современных условиях эти противоречия не могут быть эффективно преодолены без участия сервисных ин-

ституты. Иными словами, функция перераспределения передаётся отдельными членами общества своеобразным посредникам – сервисным институтам. В их числе банки, инвестиционные компании, негосударственные пенсионные фонды и другие участники финансового рынка, включая центральные банки [10]. Кроме того, как показано в нашем исследовании, к сервисным институтам относится государство в лице органов управления. Перераспределение финансовых ресурсов через бюджеты можно рассматривать как процесс бюджетного сервиса [6].

По мнению ряда экономистов, бюджетное перераспределение осуществляется по нескольким направлениям, например Н.А. Истомина выделяет межвидовое, межтерриториальное бюджетное перераспределение, а также бюджетное перераспределение между различными группами населения [11, с. 13].

Могут быть выделены три наиболее значимых, на наш взгляд, отличия бюджетного сервиса по перераспределению финансовых ресурсов от аналогичного сервиса, осуществляемого субъектами финансового рынка:

- 1) мотивы и критерии перераспределения;
- 2) стоимость ресурсов для реципиента;
- 3) инструменты перераспределения.

Так, в отличие от банков, небанковских кредитных институтов и тому подобных участников финансового рынка, при распределении финансовых ресурсов государство руководствуется не только соображениями экономической и финансовой эффективности. Во многих случаях важнейшим критерием является социальный эффект. Такой тезис можно подтвер-

дить структурой расходов бюджетов, целями и задачами государственных программ, лежащих в основе формирования бюджетных расходов, критериями конкурсного отбора вновь принимаемых расходных обязательств. Если рассмотреть другой инструмент бюджетного перераспределения – налоги, то доминирование критерия социального эффекта подтверждается направленностью льгот. По оценкам Министерства финансов РФ, преобладающая их часть носит именно социальный характер, хотя в последние годы наблюдается тенденция к более широкому использованию налоговых льгот для стимулирования инвестиционной деятельности и предпринимательской активности.

Преобладание социальной направленности бюджетного сервиса, с одной стороны, вполне обосновано этическими, политическими и иными соображениями. Конституциями многих стран закреплён социальный характер государства, предусматривающий широкий перечень социальных гарантий, реализация которых предусматривает осуществление со стороны публичных институтов и созданных ими учреждениями сервисов, связанных как с перераспределением доходов, так и организацией оказания услуг социально-культурной сферы. С другой стороны, низкий экономический эффект бюджетного перераспределения создаёт риск потери бюджетной устойчивости в средне- и долгосрочной перспективе и позволяет делать вывод, что проводимая государством экономическая политика не в полной мере содействует экономическому росту.

В отличие от субъектов финансового

рынка, государство в лице уполномоченных органов предоставляет средства преимущественно на безвозмездной основе (например, субсидии коммерческим и некоммерческим организациям, межбюджетные трансферты другим публично-правовым образованиям, социальная помощь населению в виде субсидий, пособий и др.). При этом законодательство многих стран допускает выделение бюджетных средств и на возмездной основе. Однако практически во всех случаях стоимость ресурсов для реципиента, полученных из бюджета, будет ниже стоимости средств, привлечённых на финансовом рынке. Это может быть проиллюстрировано сравнением ставок по кредитам, привлекаемых субъектами РФ и муниципальными образованиями, на финансовом рынке и из других бюджетов бюджетной системы. Бюджетный сервис, заключающийся в перераспределении финансовых ресурсов через бюджеты бюджетной системы, осуществляется при помощи различных инструментов, включая налоги (в частности, такие их элементы, как ставки и льготы), нормативы отчислений доходов в различные бюджеты, расходы (формы бюджетных ассигнований), бюджетные кредиты.

Циклический характер развития экономики обуславливает возрастание роли бюджетного сервиса в условиях экономической нестабильности [12]. В данном случае бюджетный сервис осуществляется не только в процессе перераспределения ресурсов, но и в ходе выполнения государством стабилизационной функции. В теории общественных финансов признано, что в основе проведения стаби-

лизационной политики лежат два вида инструментов – монетарные и фискальные.

Несмотря на наличие рыночного механизма, разрозненные действия субъектов экономики не могут привести к стабильности в силу различных причин. Это объясняет целесообразность передачи функций по обеспечению стабильности государству в лице таких институтов, как финансовые органы и центральные банки. Финансовые органы реализуют функции по стабилизации экономики при помощи фискальных инструментов, центральные банки используют инструментарий монетарной политики. Использование сервисного подхода к анализу деятельности государства и его финансовых функций позволяет сделать акцент на вопросах совершенствования порядка формирования и использования бюджетных средств. В рамках исследования было показано, что основу реализации ключевых экономических функций государства (перераспределение ресурсов, экономическая стабилизация, организация предоставления благ) составляет бюджетный механизм. Не углубляясь в теоретические рассуждения о сущности бюджетного механизма, отметим, что на практике его совершенствование сводится к развитию межбюджетных отношений, перераспределению функций между органами государственной власти в бюджетном процессе, корректировке подходов к организации его стадий и др.

В рамках данной статьи остановимся на роли межбюджетных отношений в развитии государства как института сервиса.

Как показывает исторический опыт РФ,

основой всех преобразований в сфере общественных финансов традиционно является реформа межбюджетных отношений. Её главной целью является достижение оптимального уровня бюджетной децентрализации. Доказано, что децентрализованное управление и предоставление общественных благ, как правило, более эффективно, чем централизованное [13]. Как известно, бюджетная децентрализация создаёт основу для более оперативного и рационального распоряжения бюджетными средствами, учёта предпочтения населения, а также повышает мотивацию региональных и муниципальных органов управления к достижению более высоких результатов экономической и социальной политики и т.д. [13]. Кроме того, децентрализованная бюджетная система в меньшей степени подвержена влиянию различных бюджетных рисков (включая риск потери бюджетной устойчивости, неэффективного использования средств и др.).

Несмотря на большое число преимуществ бюджетной децентрализации, её уровень также имеет свой предел, пересечение которого создаёт риск утраты экономической и политической целостности системы. Для развития общественных финансов и повышения эффективности бюджетных сервисов, реализуемых государством, значение имеет не только уровень децентрализации, но и механизмы финансового взаимодействия публично-правовых образований.

Одним из компонентов межбюджетных отношений является разграничение и передача полномочий по осуществлению расходов. Используя терминологию сервисной концепции, этот элемент можно

назвать «межуровневым аутсорсингом». Термин «межуровневый» уместен, поскольку законодательство РФ (как и абсолютного большинства стран) предусматривает передачу полномочий «по вертикали». Интересно, что целесообразность межуровневого аутсорсинга в отдельных случаях следует из преимуществ децентрализации, а в других, напротив, из её ограничений [6].

Приведём примеры. Так, Федерация передаёт на региональный уровень полномочия, связанные с предоставлением благ, носящих локальный характер, имеющих территориальные особенности в механизме оказания и потребления. В данном случае аутсорсинг целесообразен ввиду большей осведомлённости региональных органов управления в вопросах предпочтений и потребностей населения и организаций – потребителей благ.

Второй случай – передача отдельных полномочий по решению вопросов местного значения органами местного самоуправления поселений муниципальному району. В этом примере аутсорсинг необходим, в силу отсутствия у органов местного самоуправления поселений технических, организационных и иных возможностей для качественного исполнения тех или иных функций. В РФ существует практика передачи органам местного самоуправления муниципальных районов полномочий поселений по организации муниципального финансового контроля, составлению прогноза социально-экономического развития и т.д.

Независимо от правовых и экономических оснований передачи полномочий, эти процессы в обязательном порядке со-

провожаются движением денежных потоков (перераспределением доходов между бюджетами).

Резюмируем.

1. В условиях развития сервисно-ориентированной экономики меняются представления о государстве и его роли в финансовой системе. На наш взгляд, государство можно рассматривать как публичный институт сервиса, в основе становления и развития которого лежат, главным образом, экономические предпосылки. Основные сервисы современного государства связаны с выполнением им функций по перераспределению ресурсов в обществе, организации предоставления общественных благ и стабилизации экономики, в том числе в условиях кризисных явлений и высокого уровня экономической неопределённости.

2. Развитие государства как публично-го института сервиса неразрывно связано с процессами передачи функций (аутсорсинга). В современной экономике направления аутсорсинга с участием государственных институтов весьма многообразны. Имеют место быть как передача функций от сообщества, представленного индивидуальными экономическими субъектами, к государственным институтам, так и процессы аутсорсинга внутри системы публичных институтов. В ряде случаев целесообразна передача отдельных функций сектором государственного управления негосударственным субъектам (коммерческим либо некоммерческим организациям). В любом случае критерием принятия решения о передаче функций является сопоставление результатов, обеспечиваемых в каждом из альтернативных вариантов, и

связанных с их достижением затрат.

3. Основное направление развития любого института в сервисно-ориентированной экономике – повышение качества осуществляемых сервисов. В противном случае экономические субъекты – потребители соответствующих благ будут искать альтернативу имеющимся возможностям получения данных услуг. Способы достижения высокого качества предоставляемых благ (сервисов) различны, и не последнее место в их системе принадлежит совершенствованию финансовых механизмов. Применительно к государству как публичному сервисному институту такими направлениями являются достижение оптимального уровня бюджетной децентрализации, обоснованное разграничение полномочий и ресурсов между уровнями управления и отдельными субъектами.

Список использованных источников

1. Об основных направлениях повышения эффективности расходов федерального бюджета : доклад Министерства финансов РФ // URL : <http://www.minfin.ru>.
2. Лялина Ж. И. Риск домашнего хозяйства как мера его опасности / Ж. И. Лялина, Д. Ю. Рожкова, Ю. В. Рожков // Вестник ХГАЭП. 2014. № 4–5. С. 69–79.
3. Рожков Ю. В. Домашнее хозяйство как инновационная социальная экосистема / Ю. В. Рожков // Вестник ХГАЭП. 2015. № 3. С. 141–145.
4. Глухов В. В. Концепт понятия «финансы» : проблемы метода познания / В. В. Глухов, В. А. Останин, Ю. В. Рожков // Финансы и кредит. 2011. № 22. С. 2–9.
5. Коноплева Н. А. Сервисология : учеб. пособие / Н. А. Коноплева. М. : Флинта, 2013. 260 с.
6. Рожков Ю. В. Управление общественными финансами и сервисная концепция государства / Ю. В. Рожков, М. Н. Соломко // Экономика и предпринимательство. 2015. № 12. Ч. 1.
7. Дроздовская Л. П. Аутсорсинг как форма сервисизации банковской системы России / Л. П. Дроздовская, И. В. Коваленко, В. А. Останин, Ю. В. Рожков. Хабаровск : РИЦ ХГУЭП, 2015. 212 с.
8. Дроздовская Л. П. Банковская сфера : механизм информационно-финансовой интермедиации : монография / Л. П. Дроздовская, Ю. В. Рожков. Хабаровск : РИЦ ХГАЭП, 2013. 320 с.
9. Бадюков В. Ф. Диагностика региональных страховых рынков / В. Ф. Бадюков, Ю. В. Рожков, Н. А. Феоктистова. Хабаровск : РИЦ ХГАЭП, 2007. 132 с.
10. Рожков Ю. В. Банк России : денежно-кредитный регулятор, институт предоставления госуслуг или предпринимательская структура? / Ю. В. Рожков // Россия : тенденции и перспективы развития. Ежегодник. М. : ИНИОН РАН, 2013. Вып. 8. Ч. 2. 724 с.
11. Истомина Н. А. О бюджетном перераспределении и его роли в социально-экономическом развитии регионов / Н. А. Истомина // Финансы и кредит. 2013. № 11 (539). С. 12–19.
12. Рожков Ю. В. Инновационный вектор развития геофинансов эпохи постглобализации / Ю. В. Рожков, И. П. Чёрная // Безопасность Евразии. 2012. № 2. С. 263–271.
13. Христенко В. В. Межбюджетные отношения и управление региональными фи-

нансами : опыт, проблемы, перспективы /
В. В. Христенко. М. : Дело, 2002. 608 с.