МЕХАНИЗМ ФИНАНСИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ КАК ИНСТРУМЕНТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЮДЖЕТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВА

УДК 336.143 *ГСНТИ 06.81*
ББК 65.261.93 *Код ВАК 08.00.10*
DOI: 10.22394/2304-3369-2019-1-77-85

Т. К. Гоманова
Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации,
Новосибирск, Россия
AuthorID: 612984

З. А. Лукьянова
Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации,
Новосибирск, Россия
AuthorID: 657632

АННОТАЦИЯ:
Предмет. Механизм финансирования бюджетных учреждений.
Цели. Анализ механизма финансирования бюджетных учреждений как инструмента обеспечения бюджетной безопасности государства, в т.ч. действующего законодательства, регулирующего действия заказчиков и исполнителей в сфере государственных закупок.
Методы. В процессе исследования использовались методы сравнительного анализа, обобщений, классификации, системного и структурного подходов. Информационная база исследования включает данные Информационного портала государственных закупок, а также сведения, опубликованные в отечественных изданиях.
Результаты. В процессе исследования проведен анализ основных нормативно-правовых документов, регулирующих действия заказчиков и исполнителей в сфере государственных закупок, приводятся результаты проведенных контрольных мероприятий в отношении конкурса с ограниченным участием. В результате анализа выявлены и систематизированы основные проблемы применения законодательства и предлагается реализовать ряд мер по повышению эффективности механизма финансового обеспечения бюджетных учреждений для предоставления государственных услуг.
Выводы. Эффективное финансирование бюджетных организаций является необходимым условием обеспечения бюджетной безопасности государства. В результате исследования сделан вывод, что в качестве инструмента реализации приоритетов бюджетной безопасности государства и достижения целей и задач стратегий социально-экономического развития необходимо использовать эффективные и качественные механизмы финансирования, и в частности путем развития регулирования действий заказчиков и исполнителей в сфере государственных закупок, а также технологии целевой потребительской субсидии.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:
государственные закупки, бюджетные организации, бюджетная безопасность.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:
Татьяна Константиновна Гоманова, кандидат экономических наук, доцент, заведующий кафедрой финансов и кредита Сибирского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия),
630063, Россия, г. Новосибирск, ул. Нижегородская, 6, tgomanova@yandex.ru

© Т. К. Гоманова, З. А. Лукьянова, 2019

Зинаида Александровна Лукьянова, кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры финансов и кредита Сибирского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 630063, Россия, г. Новосибирск, ул. Нижегородская, 6, sav6708@yandex.ru

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Гоманова Т.К., Лукьянова З.А. Механизм финансирования бюджетных учреждений как инструмент обеспечения бюджетной безопасности государства // Вопросы управления. 2019. № 1 (37). С. 77—85.

Бюджетная безопасность является неотъемлемым элементом финансовой безопасности государства и выражается в защищенности национальных экономических интересов. Обеспечение бюджетной безопасности государства должно осуществляться в соответствии с проводимой социально-экономической политикой, основными результатами которой должны стать повышение уровня жизни населения, устойчивое экономическое развитие, обеспечение и поддержание необходимого уровня инвестиций в производительные силы страны, стимулирование развития наукоемких сфер экономик.

Бюджетная безопасность достигается через комплекс инструментов и механизмов, основанных на бюджетных нормах и правилах действующей правовой базы, а также путем финансирования бюджетных расходов. В свою очередь, бюджетное финансирование является основным источником формирования доходов организаций, осуществляющих деятельность в бюджетной сфере, выполняющих государственное задание. Качество предоставляемых услуг бюджетными организациями напрямую влияет на эффективность бюджетных расходов и удовлетворение потребностей населения и государства [1].

Основные нерешенные проблемы функционирования механизма финансирования бюджетных учреждений связаны с введением нового механизма их финансирования. Действующий механизм финансирования бюджетных учреждений по оказанию государственных услуг должен обеспечивать стимулирование к повышению их качества и эффективности использования финансовых средств [2].

Однако усиление заинтересованности бюджетных учреждений в повышении качества услуг и эффективности использования денежных средств для этих целей, связанное с повышением самостоятельности при принятии бюджетными учреждениями решений, должно сопровождаться усилением контроля за их деятельностью.

Механизм субсидирования государственного задания бюджетных учреждений в рамках конкретного критерия нуждается в дальнейшем совершенствовании. Основными направлениями совершенствования механизма финансирования являются:

– установление взаимосвязи между использованными субсидиями и достигнутыми результатами;

– усиление контроля деятельности бюджетных учреждений.

Для установления взаимосвязи между использованными субсидиями и достигнутыми результатами необходимо принятие мер по развитию системы мониторинга выполнения государственных заданий по оказанию государственных услуг.

Направления усиления контроля деятельности бюджетных учреждений представлены на рисунке 1.

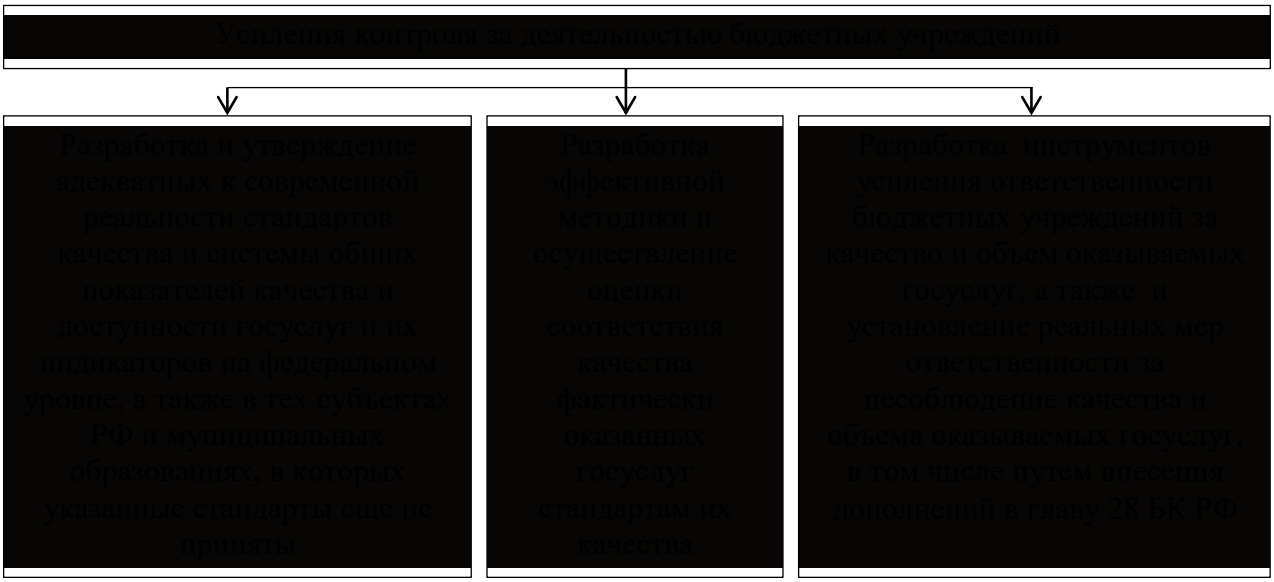


Рис. 1. Виды направлений совершенствования контроля деятельности бюджетных учреждений

В настоящее время главной проблемой бюджетных учреждений Российской Федерации является сокращение объемов расходов на их финансирования. При значительном снижении финансирования в бюджетной сфере, нарастает риск возникновения кризиса. Это вынуждает бюджетные учреждения искать альтернативные пути финансирования, разрабатывать новые финансовые механизмы и инструменты, которые позволят получить дополнительные доходы.

В этом направлении необходимыми мерами улучшения финансирования бюджетных учреждений являются:

– расширение перечня видов оказываемых платных услуг;

– привлечение частного и спонсорского капитала на государственном и муниципальном уровне;

– развитие программ государственно-частного партнерства.

В настоящее время применяемый нормативный метод расчета финансирования государственных услуг, лежащий в основе современного механизма финансирования бюджетных учреждений, не позволяет достичь ожидаемого эффекта. На практике финансирование бюджетных учреждений в основном осуществляется «от достигнутого», посредством осуществления индексирования.

Для решения данной проблемы необходимо приведение в соответствие системы учета затрат и современного механизма финансирования бюджетных учреждений посредством перехода от финансирования бюджетных учреждений к финансированию оказываемых ими услуг, что является начальным шагом.

Кроме этого, необходима детальная проработка перечня видов предоставляемых государственных услуг, который должен являться его универсальным классификатором. Качество разработки классификатора будет влиять на реализацию норм закона.

Кроме этого, проблемой финансирования бюджетных учреждений является расчет усредненных нормативов затрат финансирования на оказание государственных услуг бюджетными учреждениями, которые в настоящее время являются усредненными.

Поэтому необходим пересмотр нормативов затрат и повышение обоснованности методики их расчета на оказание различных видов государственных услуг в рамках государственного задания и нормативов затрат на содержание имущества, которые приводят к сниже-

нию финансирования бюджетных учреждений.

Пересмотр нормативов затрат позволит значительно улучшить финансовое положение бюджетных учреждений и полученные ими субсидии будут направлены не на покрытие текущих потребностей, а будут направляться в соответствии с приоритетными направлениями деятельности и развитие инноваций.

Одной из проблем финансирования бюджетных учреждений является отсутствие направленности механизма финансирования бюджетных учреждений на создание конкурентной системы оказания государственных услуг и повышению их качества, а также отсутствие достаточных стимулов для привлечения внебюджетных средств. Фактически исключается возможность создания конкуренции бюджетным учреждениям со стороны частных поставщиков государственных услуг.

Практическое решение данной проблемы получено в проекте «Основные направления бюджетной политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов», где создание условий для повышения качества предоставления государственных услуг представлено в виде задачи по повышению эффективности бюджетных расходов на ближайшую перспективу.

Для этого в проекте предусмотрено создание правовых условий в целях перехода к оказанию государственных услуг на конкурентной основе и формирование рыночных механизмов их оказания путем развития технологии целевой потребительской субсидии и применения госзаказа на оказание услуг на основе контрактной системы отбора поставщиков [3].

Технология целевой потребительской субсидии является инструментом поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, как возможного типа поставщиков государственных услуг.

Целевая потребительская субсидия – субсидия, передаваемая потребителям услуг таким образом, чтобы он мог использовать эти средства для оплаты целевых услуг у поставщиков, которые он выбрал самостоятельно, и которые отвечают установленным требованиям. Получатели субсидии могут ее использовать только для получения конкретных услуг, т.е. механизм целевой потребительской субсидии носит целевой характер.

Перечень поставщиков в целях получения целевой потребительской субсидии устанавливается и утверждается органами государственной власти или органами местного самоуправления, ответственными за организацию оказания соответствующих государственных услуг. В качестве поставщика могут выступать юридические лица любой организационно-правовой формы или индивидуальные предприниматели, отвечающие установленным условиям.

Применение госзаказа на оказание услуг на основе контрактной системы путем проведения конкурсных процедур отбора поставщиков предполагает участие госучреждений и частных поставщиков. Регулирование действий заказчиков и исполнителей в сфере государственных закупок осуществляется Федеральными законами «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» № 44-ФЗ от 05.04.2013 и «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» № 223-ФЗ от 18.07.2011.

При организации закупок товаров, работ, услуг по общему правилу бюджетные учреждения руководствуются нормами закона 44-ФЗ, который полностью регулирует все закупки государственных заказчиков и проведение торговой процедуры. В этом законе отражены требования к организации, проведению и контролю осуществления государственных закупок [4]:

– планирование закупок товаров, работ, услуг, определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей);

– порядок заключения гражданско-правового договора, особенности исполнения контрактов;

– проведение мониторинга закупок, аудит, контроль соблюдения законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Закон 44-ФЗ дает право для бюджетных учреждений при соблюдении требований законодательства, осуществлять закупки, руководствуясь нормами данного закона:

– за счет грантов, в качестве исполнителя по контракту;

– за счет средств, полученных при осуществлении им иной приносящей доход деятельности при наличии Положения о закупках, не противоречащего законодательству РФ.

Закон 223-ФЗ в отличие от 44-ФЗ определяет лишь основную идею и принципы осуществления государственных закупок, а все детали и порядок процедуры закупок заказчиками самостоятельно прописываются в Положении о закупках.

Бюджетные учреждения в процессе практической деятельности сталкиваются с большими трудностями по вопросам государственных закупок при применении норм 223-ФЗ, что вполне объяснимо и логично. Закон 44-ФЗ имеет более «процедурный» характер, и в нем более детально, в отличие от положений 223-ФЗ, описываются и регламентируются все этапы осуществления закупок. В нем предусматриваются более жесткие сроки для совершения действий, направленных на достижение конечного результата – удовлетворение потребности бюджетного учреждения в необходимых товарах, работах и услугах. Основные нерешенные проблемы применения закона 44-ФЗ представлены на рисунке 2.

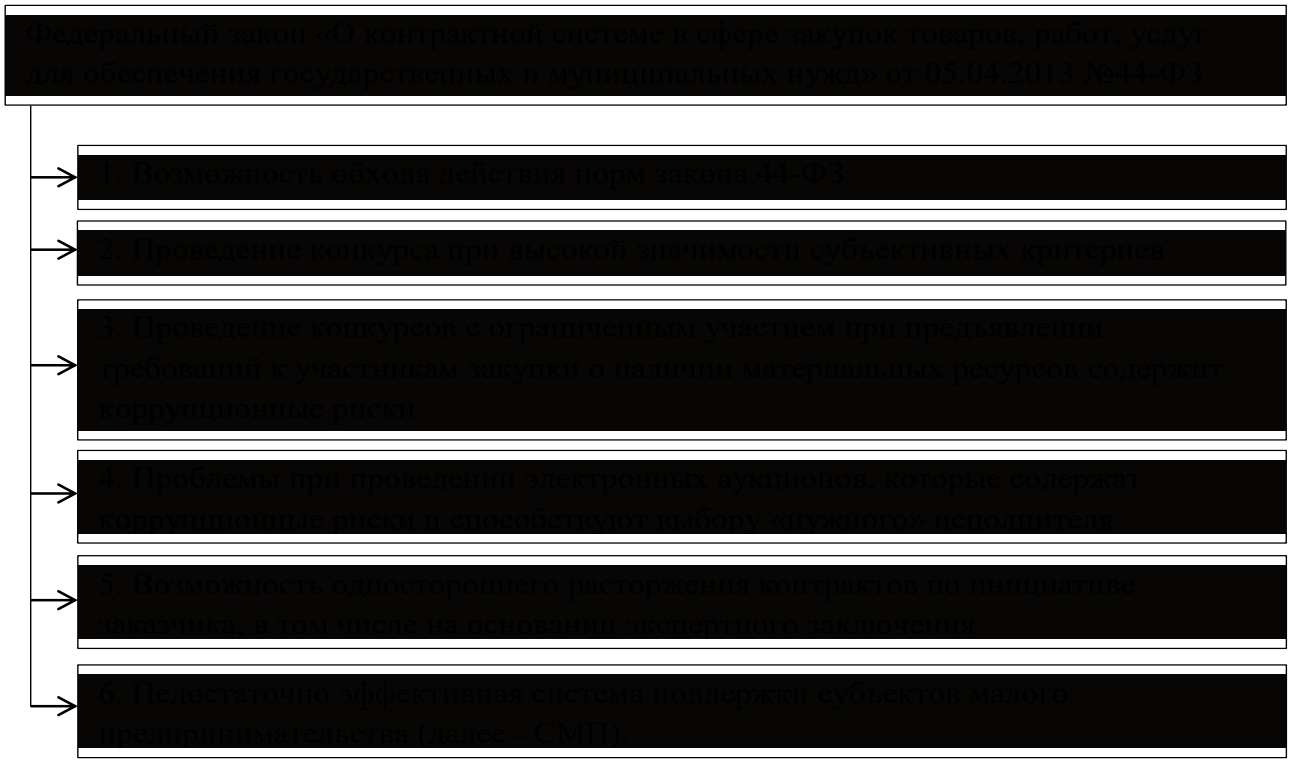


Рис. 2. Основные проблемы применения закона 44-ФЗ

Законом № 321-ФЗ внесены поправки, предусматривающие распространение положений 44-ФЗ на закупки, осуществляемые государственными, муниципальными унитарными предприятиями, на основании которых указанные предприятия с 01.01.2017 г. обязаны осуществлять закупки в соответствии с требованиями закона 44-ФЗ, за исключением отдельных случаев ст. 15 закона 44-ФЗ. Вместе с тем, ежегодно появляются новые формы возможности обхода закона 44-ФЗ, в т.ч. с применением механизмов государственно-частного партнерства.

Проблема высокой значимости субъективных критериев оценки при проведении конкурсов обостряется ростом заключенных контрактов по результатам проведения открытых конкурсов в рамках процедур, предусмотренных Законом № 44-ФЗ.

Практика проведения контрольных мероприятий в отношении конкурса с ограниченным участием показывает высокий уровень количества допускаемых заказчиками нарушений. Например, заказчик, руководствуясь нормами закона, вправе произвольно определять и устанавливать требования к материальным ресурсам, что значительно ограничивает количество участников закупки и позволяет допустить к участию в конкурсе исключительно только «нужного» заказчику подрядчика. Установление дополнительных требований к материальным ресурсам участника закупки не гарантирует повышение качества исполнения контракта, поэтому он может содержать коррупционный фактор.

При проведении электронных аукционов существуют проблемы, содержащие коррупционные риски, которые способствуют выбору «нужного» исполнителя и вызваны установлением участниками закупок в составе своих заявок, помимо конкретных показателей товаров, не предусмотренных законом 44-ФЗ.

Конкретные показатели процессов изготовления указанных товаров, результатов испытаний, химического состава товаров являются нарушением норм закона. Установление таких требований приводит к ограничению количества участников закупок, созданию дополнительных барьеров для участия в закупках, а также влечет формальные отклонения заявок.

Каталог товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, разработанный Министерством финансов РФ, позволил унифицировать наименования и характеристики, обеспечить единообразное указание заказчиками наименований товаров, работ, услуг, единообразное и унифицированное описание объекта закупки, однако при проведении контрольных мероприятий до сих пор выявляются аналогичные массовые нарушения в действиях заказчиков.

Поэтому необходима доработка каталога, что должно обеспечить ужесточение унификации и будет способствовать формированию цен, что позволит наиболее эффективно расходовать бюджетные средства, а также использовать при определении начальной (максимальной) цены контракта заказчиком [5].

В то же время использование данного каталога, или не использование конкретных показателей приводит заказчиков к проблеме закупа некачественных товаров (услуг), а также позволяет недобросовестным поставщикам обогащаться, пользуясь «слабыми местами» заказчика. К «слабым местам» можно отнести сроки поставок. Если заказчик не примет некачественный товар (услугу) вовремя, то это повлечет за собой временной вакуум в поставке, а, следовательно, заказчик не сможет продолжать качественно оказывать государственную услугу.

При проведении электронных аукционов можно отметить недостатки в законодательстве, а именно: отсутствие

у заказчика не только времени, но и финансовых средств на проведении экспертизы товара (услуги). Поэтому помимо доработки каталога товаров (услуг) необходимо на государственном уровне создавать экспертные организации, которые могут провести быстро и качественно оценку поставляемых товаров (услуг), а для заказчиков – ввести бюджетную статью расходов на экспертные услуги.

Нормативно-правовые пробелы и недостатки существуют также в Законе 223-ФЗ:

– отсутствие регламентации выбора способа закупки и отсутствие закрытого перечня видов закупок, которые проводятся не для среднего и малого предпринимательства;

– отсутствие в законе регламентации закупки у единственного поставщика;

– недостаточная регламентация процедур закупок, критериев оценки заявок, отсутствие перечня требований к участникам закупок и отбора победителя.

В процессе анализа проблем и направлений совершенствования финансирования бюджетных учреждений было выявлено, что механизм финансирования требует доработки, в частности:

– установления взаимосвязи между использованными субсидиями и достигнутыми результатами;

– усиление контроля деятельности бюджетных учреждений;

– слабая обоснованность методики расчета нормативов затрат на оказание различных видов государственных услуг в рамках государственного задания и нормативов затрат на содержание имущества;

– создание нормативно-правовых условий для осуществления перехода к оказанию государственных услуг на конкурентной основе и формирование рыночных механизмов для оказания услуг на основе контрактной системы отбора поставщиков [6].

Проведенное исследование законодательной базы по государственным закупкам позволило выявить их несовершенство, что свидетельствует о необходимости кардинальных изменений в контрактной системе РФ и требует доработок нормативно-правовой базы регулирования в сфере государственных закупок.

Без указанных решений показатели эффективности финансирования бюджетных учреждений будут снижаться, а экономика государственного сектора не будет работать на развитие конкурентной среды и повышение качества поставляемых для населения товаров, работ, услуг [7].

В целом, исследование и анализ полученных результатов по выделенным проблемам финансирования бюджетных учреждений, показал, что необходимо реализовать ряд мер по повышению эффективности механизма финансового обеспечения предоставления государственных услуг бюджетными учреждениями (ИЛИ БЮДЖЕТНЫМ УЧРЕЖДЕНИЯМ) в целях повышения качества и эффективности оказываемых услуг, а также для обеспечения бюджетной безопасности Российской Федерации.

ЛИТЕРАТУРА

1. Громова А.С., Воробьева И.П. Источники опасностей и основные угрозы экономической безопасности бюджетной политики // Известия ТПУ. 2010. № 6.

2. Сугарова И.В. Содержание бюджетного планирования расходов // Пространство экономики. 2013. № 3-3.

3. Хабаев С.Г., Крадинов П.Г. Целевая потребительская субсидия как конкурентный способ определения исполнителя государственных (муниципальных) услуг // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2015. № 48 (282).

4. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2018. № 11. Ст. 1579.

5. Доклад ФАС России по правоприменительной практике, статистике типовых и массовых нарушений обязательных требований законодательства о контрактной системе: Разъяснения Федеральной антимонопольной службы РФ, 24.01.2018. Информационный портал закупок. [электронный ресурс]. URL: http://zakupki-portal.ru (дата обращения 09.03.2018)

6. Пронина Л. И. Проблемы размещения заказов для государственных, муниципальных нужд и некоторые пути их решения // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2011. № 6.

7. Должикова И.В. Обеспечение финансовой безопасности региона // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. 2013. №4-1.

THE MECHANISM OF FINANCING OF BUDGETARY INSTITUTIONS AS A TOOL OF ENSURING THE STATE BUDGET SECURITY

T. K. Gomanova
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Novosibirsk, Russia

Z. A. Lukyanova
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Novosibirsk, Russia

ABSTRACT:
Subject. The budgetary institutions financing mechanism.
Purpose. To analyse the budgetary institutions financing mechanism as a tool to ensure budgetary security of the state, including the current legislation governing the actions of customers and performers in the field of public procurement.
Methods. In the process of research the methods of comparative analysis, generalization, classification, system and structural approaches were used. The information base of the study includes data of the Information portal of public procurement, as well as information published in national publications.
Results. In the process of the study, the analysis of the main legal documents regulating the actions of customers and performers in the field of public procurement was conducted; the results of the control measures in respect of the competition with limited participation were introduced. The analysis identified and systematized the main problems of the legislation and proposed a number of measures to improve the efficiency of a financial support mechanism for budgetary institutions providing public services.
Conclusions. Efficient funding of budgetary organisations is an essential term for national budgetary security. The authors conclude that it is necessary to use efficient and qualititative financial methods as a tool to guarantee national budgetary safety, in particular, developing regulations for customers and sellers' actions in the field of state purchases and targeted consumers subsidies.

KEYWORDS:
public procurement, budgetary institution, budgetary security

AUTHORS' INFORMATION:
Tatiana K. Gomanova, Cand. Sci. (Economics), Associate Professor, Head of the Department of Finance and Credit of the Siberian Institute of Management – Branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia),
6, Nizhegorodskaya str., Novosibirsk, 630063, Russia, tgomanova@yandex.ru

Zinaida A. Lukyanova, Cand. Sci. (Economics), Associate Professor, Associate Professor of the Department of Finance and Credit of the Siberian Institute of Management – Branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia),
6, Nizhegorodskaya str., Novosibirsk, 630063, Russia, tgomanova@yandex.ru

FOR CITATION: Gomanova T.K., Lukyanova Z.A. The Mechanism of Financing of Budgetary Institutions as a Tool of Ensuring the State Budget Security // Management Issues. 2019. № 1 (37). P. 77—85.

REFERENCES

1. Gromova A.S., Vorobieva I.P. Sources of hazards and the main threats to the economic security of fiscal policy // News of TPU. 2010. № 6. [Gromova A.S., Vorob'yeva I.P. Istochniki opasnostey i osnovnye ugrozy ekonomicheskoy bezopasnosti byudzhetnoy politiki // Izvestiya TPU. 2010. № 6] – (In Rus.)

2. Sugarova I.V. Contents of budgetary planning of expenses // Economy Space. 2013. № 3-3. [Sugarova I.V. Soderzhanie byudzhetnogo planirovaniya raskhodov // Prostranstvo ekonomiki. 2013. № 3-3.] – (In Rus.)

3. Khabaev S.G., Kradinov P.G. Target consumer subsidy as a competitive way to determine the performer of state (municipal) services // Financial analytics: problems and solutions. 2015. № 48 (282). [Khabaev S.G., Kradinov P.G. Tselevaya potrebitel'skaya subsidiya kak konkurentnyy sposob opredeleniya ispolnitelya gosudarstvennykh (munitsipal'nykh) uslug // Finansovaya analitika: problemy i resheniya. 2015. № 48 (282).] – (In Rus.)

4. On the contract system in the procurement of goods, works, services for the provision of state and municipal needs: Federal Law of April 5, 2013 № 44-FL // Meeting of the legislation of the Russian Federation. 2018. № 11. Art. 1579. [O kontraktnoy sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd: Federal'nyy zakon ot 5 aprelya 2013 goda № 44-FZ // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2018. № 11. St. 1579] – (In Rus.)

5. The report of the FAS of Russia on law enforcement practice, statistics of typical and mass violations of the mandatory requirements of the law on the contract system: Explanations of the Federal Antimonopoly Service of the Russian Federation, 01.24.2018. Information portal procurement. [Doklad FAS Rossii po pravoprimenitel'noy praktike, statistike tipovykh i massovykh narusheniy obyazatel'nykh trebovaniy zakonodatel'stva o kontraktnoy sisteme: Raz''yasneniya Federal'noy antimonopol'noy sluzhby RF, 24.01.2018. Informatsionnyy portal zakupok]. [e-resource]. URL: http://zakupki-portal.ru (date of reference 09.03.2018) – (In Rus.)

6. Pronin L.I. Problems of placing orders for state, municipal needs and some ways to solve them // Accounting in budget and non-profit organizations. 2011. № 6. [Pronina L. I. Problemy razmeshcheniya zakazov dlya gosudarstvennykh, munitsipal'nykh nuzhd i nekotorye puti ikh resheniya // Bukhgalterskiy uchet v byudzhetnykh i nekommercheskikh organizatsiyakh. 2011. № 6.] – (In Rus.)

7. Dolzhikova I.V. Ensuring the financial security of the region // News of the TSU. Economic and legal sciences. 2013. №4-1. [Dolzhikova I.V. Obespechenie finansovoy bezopasnosti regiona // Izvestiya TulGU. Ekonomicheskie i yuridicheskie nauki. 2013. №4-1.] – (In Rus.)