

Министерство образования Российской Федерации
Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова
Кафедра управления и предпринимательства

ФИНАНСОВЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ
В ОРГАНИЗАЦИЯХ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА

Учебно-методическое пособие

Ярославль
ЯрГУ
2016

УДК 658.14(072)

ББК У9(2)26-212я73
Ф59

*Рекомендовано
Редакционно-издательским советом университета
в качестве учебного издания. План 2016 года*

Рецензент
кафедра управления и предпринимательства
ЯрГУ им. П. Г. Демидова

Составитель
Ю. А. Абакумова

**Финансовый менеджмент в организациях общественно-
Ф59 ственного сектора** : учебно-методическое пособие
/ сост. Ю. А. Абакумова ; Яросл. гос. ун-т им. П. Г. Демидова. — Ярославль : ЯрГУ, 2016. — 48 с.

В пособии кратко изложены основные темы дисциплины, содержатся вопросы для обсуждения на семинарских занятиях, список литературы, работа с которой позволит углубить знание материала

Предназначено для студентов, изучающих дисциплину «Финансовый менеджмент в организациях общественного сектора».

УДК 658.14(072)
ББК У9(2)26-212я73
© ЯрГУ, 2016

Введение

В современных условиях требует особого внимания проблема формирования бюджетной политики и финансового менеджмента расходов в общественном секторе экономики, взаимосвязанных в рамках концепции нового государственного управления. Необходимо обеспечить условия, при которых станут объективно возможными преобразования системы управления общественными финансами для результативного и эффективного использования бюджетных средств при производстве общественных благ, реформирования бюджетных отношений в общественном секторе экономики и разработки адекватных механизмов их организации в рамках современной бюджетной политики. Приоритетом должно быть не сокращение, а безусловное выполнение расходных обязательств государства, которое инициирует новые подходы к управлению общественными финансами на основе адаптации методов классического финансового менеджмента.

Цель дисциплины состоит в изучении и построении концепции взаимосвязи и развития бюджетной политики государства и финансового менеджмента расходов в общественном секторе экономики в рамках идеологии «нового государственного управления» путем разработки их теоретических и методологических основ, проектирования финансовых институтов, механизмов финансового взаимодействия и управления расходами участников бюджетного процесса для обеспечения эффективного использования бюджетных средств.

В Российской Федерации основы нормативного регулирования финансового менеджмента в государственном секторе были заложены, в частности, в Бюджетном послании о бюджетной политике на 2008–2010 гг., где можно выделить отдельные элементы финансового менеджмента в государственном секторе:

- результативность бюджетных расходов и повышение качества государственных и муниципальных услуг;
- полномочия администраторов бюджетных средств;
- прозрачность и эффективность использования бюджетных средств;

- контроль за целевым использованием бюджетных средств, соблюдением требований законодательства, состоянием и использованием государственного и муниципального имущества.

В Бюджетном послании о бюджетной политике на 2009–2011 гг. речь идет уже о повышении качества финансового менеджмента в субъектах РФ, о стимулировании органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления к повышению качества управления региональными и муниципальными финансами.

В Бюджетном послании о бюджетной политике на 2010–2012 гг. акцент сделан на том, что расширение полномочий главных распорядителей при исполнении бюджета должно сопровождаться развитием системы мониторинга качества финансового менеджмента с опорой не только на четкие целевые ориентиры их деятельности, но и на отлаженные бюджетные процедуры, механизмы внутреннего контроля, высокий уровень бюджетной дисциплины. Внедрение в Российской Федерации начиная с 2007 г. механизма финансового менеджмента в государственном секторе послужило толчком к развитию одного из направлений бюджетной политики, связанного с обеспечением контроля и ответственного управления при выполнении бюджетных полномочий ГРБС.

Это особенно актуально сегодня, когда в условиях дефицита финансовых ресурсов необходимо повышение эффективности расходования бюджетных средств. Вместе с тем можно выделить ряд вопросов, связанных с организацией процесса финансового менеджмента в Российской Федерации, которые не позволяют однозначно говорить о полноценной интеграции финансового менеджмента в сектор государственного управления.

1. *Прежде всего это нормативно-правовое закрепление статуса финансового менеджмента в государственном секторе.* Как уже упоминалось, в настоящее время основой для организации финансового менеджмента в Российской Федерации является Бюджетное послание Президента РФ. Это создает некоторую правовую коллизию, когда сформулированы основные направления и ориентиры бюджетной политики, в документе Минфина России (приказ № 34н) определена технология оценки их реали-

зации ГРБС, включающая вопросы организации финансового менеджмента, но при этом не сформирована нормативно-правовая и методическая база, задающая «правила игры», позволяющая реализовать сформулированные направления, а также полноценно применять инструмент мониторинга качества финансового менеджмента в бюджетном процессе. Такие «правила игры» должны прежде всего определяться в системообразующих нормативно-правовых актах, таких как Бюджетный кодекс РФ. В рамках этого документа должно быть определено понятие финансового менеджмента в государственном секторе, определены полномочия основных участников бюджетного процесса при организации финансового менеджмента, а также роль финансового менеджмента в бюджетном процессе страны.

2. *Политика «кнута и пряника» по результатам оценки качества финансового менеджмента.* В настоящее время в соответствии с приказом № 34н Минфин России ежегодно формирует и направляет в Правительство РФ отчеты о результатах мониторинга качества финансового менеджмента. Кроме того, в целях повышения прозрачности деятельности органов государственной власти Минфин России на официальном сайте размещает результаты оценки качества финансового менеджмента. Вместе с тем возникает вопрос об управленческих решениях, которые должны возникнуть на основании результатов мониторинга качества финансового менеджмента. Безусловно, Минфин России представил очень большой массив информации, всесторонне характеризующий деятельность органов государственной власти, что при наличии четкого инструмента оценки, представленного в приказе № 34н, позволяет как аналитику, так и обывателю сделать выводы, что 1 балл — это отлично, 0,5 — балла хорошо, а 0 баллов — плохо (для конкретных показателей).

3. *Потребители информации.* Как было сказано, Минфин России ежегодно представляет и размещает отчетность о результатах мониторинга финансового менеджмента, в результате чего круг потребителей данной информации достаточно широк: от средств массовой информации до заинтересованных органов государственной власти. Вместе с тем до настоящего времени непонятно, каков же цикл потребления информации о результатах мониторинга фи-

нансового менеджмента. В одном случае он может быть таким: ГРБС → Минфин России → Правительство РФ → Минфин России → ГРБС; в другом случае: ГРБС → Минфин России → Правительство РФ → Контрольно-ревизионные органы (Счетная палата РФ, Росфиннадзор) → ГРБС.

Таким образом, выбор одной из цепочек потребления информации позволит, с одной стороны, четко определить уровень выработки управленческих решений, а с другой стороны, создаст предпосылки к выработке единства методологии при проведении оценки качества финансового менеджмента в государственном секторе. Ведь не секрет, что подходы к оценке качества финансового менеджмента, используемые Минфином России, Счетной палатой РФ и Росфиннадзором, в значительной степени отличаются, хотя и базируются на единой информационной базе — финансово-хозяйственной деятельности ГРБС.

1. Основные положения финансового менеджмента в секторе государственного управления

Исходный пункт финансового менеджмента в секторе государственного управления — сопоставление расходов с результатами и определение сложившихся между ними соотношений. По итогам расчета различных показателей (экономичности, эффективности, результативности), постоянного отслеживания их динамики и влияющих на нее факторов принимаются, выполняются, корректируются и контролируются управленческие решения об увеличении или уменьшении бюджетных расходов на осуществление тех или иных целей ведомства. При переходе от традиционного бюджетирования к бюджетированию, ориентированному на результаты (БОР), происходит кардинальная трансформация управления финансами (доходами и расходами, активами и пассивами). В сфере бюджетных расходов меняются две важнейшие характеристики: объектом управления становится структура совокупных расходов ведомства (в рамках традиционного бюджета таким объектом являлись неиспользованные вовремя бюджетные средства), а критерием управленческой эффективности — достижение

результатов (в рамках традиционного бюджета об успехах ведомства судили по точности исполнения бюджетной росписи и по величине неиспользованных средств на конец года).

Современная система финансового менеджмента в секторе государственного управления включает в себя два крупных компонента:

- (1) условия реализации;
- (2) инструменты и процедуры.

К **первому** компоненту (условиям реализации финансового менеджмента) относятся:

- нормативно-правовое регулирование, т. е. определение термина «финансовый менеджмент в секторе госуправления» в специальном регулирующем документе, включение положений о финансовом менеджменте во все нормативно-правовые акты, относящиеся к бюджетному процессу, и закрепление ключевой роли центральных органов, прежде всего Министерства финансов и высшего органа государственного внешнего аудита, в создании набора документов, нацеленных на регулирование финансового менеджмента;

- система распределения полномочий и обязанностей в рамках финансового менеджмента на уровне ведомства, т. е. делегирование полномочий и обязанностей по осуществлению финансового менеджмента «сверху вниз» — от главного исполнительного должностного лица к операционным менеджерам (должностным лицам отраслевых подразделений ведомства, которые получают в свое распоряжение определенные бюджеты и руководят осуществлением программ, направлений деятельности, предоставлением государственных услуг, периодически отчитываясь за расходование денежных средств и достижение запланированных результатов). Делегирование в сочетании с определением ответственности создает целостную иерархическую систему подотчетности, устанавливающую, кто, когда, за достижение каких показателей и перед кем отчитывается и какую несет ответственность за ненадлежащее управление;

- обеспечение кадровых и технологических возможностей для осуществления финансового менеджмента, т. е. наличие системы централизованной и ведомственной подготовки кадров операционных менеджеров и внутренних аудиторов, существова-

ние практики централизованного предоставления ведомствам консультаций по вопросам финансового менеджмента и системы стимулирования госслужащих, достигших успехов в обучении финансовому менеджменту и его осуществлении.

Второй компонент системы финансового менеджмента включает в себя все четыре этапа бюджетного процесса, которые в настоящее время рассматриваются сквозь призму концепции бюджетирования, ориентированного на результат. Этот компонент включает в себя следующие субкомпоненты.

- На этапе планирования (составления) бюджета: увязка расходов с результатами (обязательные указания в бюджетных документах результатов, ожидаемых от осуществления бюджетных программ и другой деятельности в секторе госуправления, а также активного участия операционных менеджеров в проводимой на высшем управленческом уровне процедуре анализа структуры совокупных расходов ведомства и обсуждении изменений этой структуры в целях повышения эффективности и результативности расходов).

- На этапе исполнения бюджета: реализация комплекса соглашений об оказании государственных услуг (контрактов, которые обеспечивают тесную увязку расходов с результатами, предоставляют ведомствам значительную свободу действий и заключаются на двух уровнях — как между Министерством финансов и отраслевым министерством, так и между отраслевым министерством и подведомственными ему органами и организациями).

На стадии исполнения бюджета лучшая практика финансового менеджмента предписывает делегирование полномочий и ответственности за результаты при наличии строгой подотчетности за использование бюджетных средств и за достижение запланированных результатов.

Делегирование бюджетных полномочий представляет собой передачу сверху вниз обязанностей по расходованию соответствующих объемов средств, включая лимиты бюджетных ассигнований, необходимых для выполнения функций менеджеров высшего, среднего звена и операционных менеджеров. Делегирование полномочий предполагает подотчетность «снизу вверх»:

обязанность отчитываться перед вышестоящими менеджерами за использование средств и результаты.

Распределение полномочий и ответственности закрепляется в нормативных актах ведомств, имеет предельно четкий характер и исключает дублирование. Руководители и сотрудники профильных департаментов несут персональную ответственность не только за текущую деятельность, но и за принятие решений о том, как использовать бюджетные средства для достижения результатов.

- На этапе учета и отчетности: использование метода начисления в бухгалтерском учете, наличие гибкой и упорядоченной бюджетной классификации, предоставление в законодательный орган страны годового отчета о деятельности ведомства и годовой бухгалтерской отчетности, достоверность которой подтверждена заключением органа государственного внешнего аудита; использование, наряду с бюджетным учетом и отчетностью, управленческого учета и отчетности. В рамках системы управленческого учета и отчетности государственного ведомства генерируется информация, используемая руководителями ведомства для принятия управленческих решений в области стратегического планирования, текущего управления и мониторинга результатов деятельности. Данные системы управленческого учета используются для формирования стратегии деятельности, стратегических финансовых планов, расчета стоимости выполнения государственных программ и услуг, оценки результатов работы ведомства в целом и его отдельных подразделений, бенчмаркинга и для других целей, соответствующих целям и задачам данного ведомства.

- На этапе внутреннего контроля и аудита: наличие в государственном ведомстве результативной системы внутреннего контроля со всеми ее элементами (контрольная среда, оценка рисков, контрольные действия, обмен информацией, мониторинг), которая нацелена на управление рисками и достижение достаточной уверенности в решении задач госуправления, на соблюдение требований нормативно-правовых актов, защиту ресурсов от злоупотреблений, мошенничества, коррупции.

2. Методы финансового менеджмента в государственном секторе

Понятие «финансовый менеджмент» редко ассоциируется с государственным сектором. Это связано с тем, что трудно себе представить применение органами государственной власти или органами местного самоуправления неких механизмов, четко не регламентированных соответствующим нормативно-правовым актом. Тем более в финансовой сфере, где каждое решение о расходовании средств пристально рассматривается многочисленными контролирующими органами. Вместе с тем в посланиях президента РФ Федеральному собранию тема финансового менеджмента в госсекторе прослеживается вполне отчетливо.

Минфин России предпринял попытку определить понятие «финансовый менеджмент» в секторе государственного управления. Так, приказом Минфина России от 10 декабря 2007 г. № 123н «Об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными распорядителями средств федерального бюджета» (далее — приказ № 123н), а также пришедшим ему на смену приказом Минфина России от 13 апреля 2009 г. № 34н «Об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета» (далее — приказ № 34н) закреплено определение мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными распорядителями средств федерального бюджета. В соответствии с этим определением под **финансовым менеджментом понимается совокупность процессов и процедур, обеспечивающих эффективность и результативность использования бюджетных средств и охватывающих все элементы бюджетного процесса (составление проекта бюджета, исполнение бюджета, учет и отчетность, контроль и аудит).**

Нельзя не отметить очевидного различия между уровнями применения финансового менеджмента в частном и государственном секторах. Если в первом случае это уровень предприятия (или группы предприятий), то в государственном секторе — это уровень отрасли, сферы деятельности главных распорядите-

лей бюджетных средств или территории (органы власти субъектов РФ, органы местного самоуправления).

Еще одним принципиальным отличием являются цели финансового менеджмента.

Главная цель финансового менеджмента *на предприятии* — максимизация благосостояния собственников предприятия в текущем и перспективном периоде, обеспечиваемая путем увеличения его рыночной стоимости.

Главная цель финансового менеджмента *в бюджетной сфере* — использование с максимальной отдачей финансовых ресурсов, которые принадлежат всему обществу.

Так как различны цели, различаются и задачи, которые решаются для достижения этих целей. На предприятии это *задача максимизации прибыли*, в государственном секторе — *задача оказания большего количества качественных услуг*. На предприятии стараются минимизировать риски при приемлемом уровне прибыли, в государственном секторе управление рисками сконцентрировано по сути в руках финансовых органов, а непосредственно ГРБС (главные распорядители бюджетных средств) стоят перед проблемой безусловного выполнения своих функций и выполнения государственных заданий. Предприятие решает проблему формирования объемов финансовых ресурсов исходя из планов своего развития, ГРБС действует в пределах доведенных ему бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств и так далее. Если же рассматривать как объект финансового менеджмента финансы субъекта РФ или муниципального образования, то эти отличия еще более заметны.

Общее у частного и государственного секторов то, что финансовый менеджмент является частью системы управления как предприятием, отраслью или ведомством, так и территорией. И направление движения объекта управления зависит от того, кто этим движением управляет.

Международный опыт

В большинстве стран, где существует практика финансового менеджмента в государственном секторе, процедуры и стандарты финансового менеджмента нормативно урегулированы путем принятия соответствующих законов (в США, Австралии) и путем со-

здания специальных служб (агентств) по финансовому менеджменту в органах исполнительной власти (в Швеции, Великобритании). Например, в США на периодической основе проводится оценка качества государственного управления в рамках специального проекта — Government Performance Project (GPP). Цель проекта GPP — привлечение внимания к повышению качества исполнительной власти и выработка критериев лучшей практики, создание банка данных для обмена информацией об организационных инновациях и усиление подотчетности органов власти обществу.

В рамках этого проекта оценивается управленческая деятельность органов власти штатов, округов, городов и некоторых федеральных министерств. Оценка основывается на выявлении компонентов качества государственного управления. «Качество государственного управления», элементами которого являются характеристики отдельных составляющих процессов государственного управления, измеряется частными показателями эффективности. Универсальность подхода дает возможность сравнивать качество государственного управления в различных штатах по реализации основных процессов управления, таких как:

- финансовый менеджмент;
- управление персоналом;
- управление информационными технологиями;
- управление капитальными расходами;
- управление, ориентированное на результат.

Основное внимание при проведении оценки уделяется качеству процедур управления и управленческих систем, применяемых субнациональными образованиями, а не показателям результативности, поскольку, по мнению разработчиков, именно наличие «правильных» институциональных механизмов создает платформу для повышения эффективности государственного финансового менеджмента. В рамках GPP анализируется, например, возможность государственного органа в короткие сроки нанять необходимого специалиста, оперативно получать корректную информацию, необходимую для принятия решений, и т. д. Наличие таких возможностей и закрепляющих их механизмов способствует достижению поставленных перед органом власти целей,

а их отсутствие неизбежно негативно сказывается на качестве управления и достижении результатов.

В Швеции для сравнительной оценки качества финансового менеджмента и административных процессов используется рейтинг качества финансового управления органов исполнительной власти. Необходимость создания такого рейтинга была связана с реформой бюджета, проводимой в середине 1990-х гг., в результате которой государственные органы и учреждения Швеции получили большую свободу экономического (финансового) управления. Одновременно с внедрением нового порядка управления бюджетными средствами ревизионное управление сигнализировало о серьезных недостатках в финансово-административной деятельности. Потребовался инструмент для оперативного мониторинга ситуации с целью привлечения внимания правительства и руководителей органов власти к имеющимся недостаткам. Этим инструментом стал рейтинг Агентства финансового менеджмента.

Агентство финансового менеджмента, подведомственное Министерству финансов Швеции, составляет рейтинг в целях наблюдения за выполнением стандартов финансового управления. В ходе оценки рассматриваются, во-первых, финансовые процедуры и их соответствие установленным нормам, во-вторых, административные процессы органов исполнительной власти. Соответственно и выставляемые оценки являются двухкомпонентными (от АА — «все хорошо» до СС — «все плохо»). На основе оценок составляется рейтинг.

Рейтинг Агентства финансового менеджмента — это инструмент, предоставляющий информацию для совершенствования финансового управления в стране. Он используется Министерством финансов Швеции для формирования своей переговорной позиции при рассмотрении и обсуждении заявок ведомств на очередной бюджетный период. Правительство Швеции ссылается на результаты рейтинга при подаче проекта бюджета в парламент. Рейтинг используется и при определении задач в области улучшения системы управления и при решении кадровых вопросов.

Таким образом, в ряде зарубежных стран правительства проводят внутренние оценки качества финансового менеджмента,

которые затем используются в практике управления. Зачастую механизмы оценки качества финансового менеджмента встроены в систему исполнительной власти и являются элементами системы мониторинга и контроля.

Вопросы к семинару

1. Основные направления и специфика финансового менеджмента в государственном секторе.
2. Особенности управления государственным имуществом.
3. Характеристика международных практик финансового менеджмента в общественном секторе.

3. Контрактные правоотношения

Контрактные правоотношения — это гражданско-правовые отношения, складывающиеся между государственными органами (в том числе органами государственной власти, органами управления государственными внебюджетными фондами, органами местного самоуправления, казенными и бюджетными учреждениями), а также иными юридическими лицами, определенными законом, и любыми физическими и юридическими лицами, участвующими в закупочных процедурах с целью заключения государственного (муниципального) контракта, в отдельных случаях — договора, и направленные на обеспечение государственных (муниципальных) нужд и нужд иных юридических лиц в товарах, работах и услугах посредством реализации взаимосвязанных этапов.

Основные положения контрактных отношений

1. Контрактные правоотношения, складывающиеся при государственных и муниципальных закупках, представляют собой целостную правовую систему, состоящую из совокупности взаимообусловленных элементов. Развитие контрактных отношений происходит на шести следующих друг за другом этапах: а) планирование закупок; б) подготовка и разработка закупочной документации (включая выбор способа закупки) и проекта государственного контракта (в отдельных случаях — гражданско-пра-

вового договора); в) проведение закупки; г) заключение государственного контракта (в отдельных случаях — гражданско-правового договора); д) исполнение государственного контракта (в отдельных случаях — гражданско-правового договора); е) сдача отчетности по контрактной деятельности.

2. Для правильной и полной реализации норм, регулирующих контрактные правоотношения, складывающиеся при государственных и муниципальных закупках, определена *система принципов контрактных правоотношений*: а) принцип открытости и прозрачности; б) принцип эффективности закупок; в) принцип равноправия участников закупок; г) принцип запрета на ограничение допуска к участию в закупке путем установления нереальных требований к участникам закупки; д) принцип, состоящий в том, что контракт (договор) присуждается участнику, предложившему лучшие условия исполнения контракта (договора); е) принцип обязательности заключения контракта (договора); ж) принцип обеспечения восстановления нарушенных прав.

3. В составе контрактных правоотношений можно выделить следующие *концептуальные формы контрактных отношений*, реализуемых в России:

а) «организационно-правовые отношения», или отношения, складывающиеся при организации и проведении закупок (размещении заказов). Такой вид общественных отношений, как организационные, безусловно, соответствует сущности контрактных правоотношений: это отношения между юридическими и физическими лицами, обладающими правовым статусом заказчика или участника, складывающиеся по поводу организации, проведения и участия в закупочных процедурах;

б) «договорные (обязательственные) правоотношения», или отношения, складывающиеся при заключении, изменении, исполнении и расторжении государственного (муниципального) контракта. Заключение государственного контракта служит юридическим фактом, порождающим договорные правоотношения между заказчиком и участником государственных закупок.

Эти два вида отношений принципиально отличаются сущностным характером. Первая форма контрактных правоотношений носит преимущественно процессуальный характер, вторая отличается

материальным характером. Например, нормы, регламентирующие отношения, складывающиеся при организации и проведении государственных (муниципальных) закупок, большей частью касаются порядка оформления заявки на участие в закупочной процедуре, порядка участия в закупке и т. д., т. е. процедурных моментов. Нормы же, регламентирующие отношения, складывающиеся при заключении, изменении, исполнении и расторжении государственного (муниципального) контракта, касаются самого контракта, прав и обязанностей сторон и т. д., т. е. материальных аспектов.

4. «Заинтересованное лицо» — это физическое или юридическое лицо, в том числе лицо, зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя, имеющее юридический интерес в заключении государственного контракта (договора) по результатам участия в государственных (муниципальных) закупках и выразившее этот интерес путем совершения определенных юридически значимых действий (например, подав заявку на участие в закупке, запросив документацию или ее разъяснения).

5. Государственный контракт в силу своей специфики является в целом самостоятельным видом гражданско-правового договора, обладающего только ему присущими признаками, а именно: а) присутствием специальных субъектов права — участников, выигравших закупочную процедуру, и заказчиков, выступающих главными распорядителями и получателями бюджетных средств; б) наличием особой природы складывающихся в процессе заключения и исполнения государственного контракта правоотношений; в) наличием особой цели заключения — удовлетворения государственных и муниципальных нужд.

6. «Государственный контракт» — это самостоятельный вид гражданско-правового договора, заключаемый по результатам проведения юридической процедуры заказчиком (уполномоченным органом, государственным органом, органом местного самоуправления, органом государственной власти, казенным (бюджетным) учреждением или организацией с государственным участием) с лицом, выигравшим такую процедуру, на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, направленных на удовлетворение государственных (муниципальных) нужд, нужд иных юридических лиц с государственным участием, и устанавливаю-

щий обязанности сторон и их ответственность за выполнение государственного заказа.

7. Правильное применение законодательства в области контрактных отношений зависит от понимания их значения, а именно:

- а) контрактные отношения направлены на удовлетворение государственных, муниципальных и нужд отдельных категорий юридических лиц;
- б) контрактные отношения выполняют важную социальную функцию, способствуют решению важных социально-экономических задач;
- в) контрактные отношения выполняют стимулирующую функцию — служат фактором развития здоровой конкуренции, роста спроса для поддержки и стимулирования национальных производителей, регулирования экономики;
- г) контрактные отношения обеспечивают единство экономического пространства;
- д) контрактные отношения созданы таким образом, чтобы бороться с коррупцией и другими негативными явлениями в обществе;
- е) контрактные отношения обеспечивают формирование стабильных экономических связей между государством и бизнесом.

Вопросы к семинару

1. Что понимается под цикличностью в планировании и исполнении публичных контрактов?
2. Формирование финансового обеспечения публичных контрактов.
3. Организация контроля в контрактных правоотношениях.

4. Государственные и муниципальные учреждения

Методика определения нормативов затрат

Основные положения методики расчета субсидий определены в совместном приказе Министерства финансов и Министерства экономического развития России от 29 октября 2010 г. № 137/н-527 «О методических рекомендациях по расчету нормативных затрат на оказание федеральными государственными учреждениями государственных услуг и нормативных затрат на содержание имущества федеральных государственных учреждений».

В приказе даются рекомендации по выбору методов определения нормативных затрат, таких как нормативный, структурный и экспертный.

При использовании нормативного метода применительно к муниципальному образованию нормативные затраты определяются путем умножения стоимости единицы группы затрат (рабочего времени персонала, расходных материалов) на количество единиц группы затрат, необходимых для оказания единицы муниципальной услуги (выполнения единицы работы).

При наличии утвержденных натуральных норм потребления товаров и услуг, характеризующих процесс оказания муниципальной услуги (выполнения работы), в том числе нормативов оснащения мягким инвентарем, медикаментами, норм потребления расходных материалов, нормативов затрат рабочего времени, типовых штатных расписаний, объемов снижения потребления энергетических ресурсов в соответствии с требованиями энергетической эффективности или иных натуральных параметров оказания муниципальной услуги (выполнения работы), указанные нормативы затрат, выраженные в натуральных показателях, используются при определении нормативных затрат.

В отсутствие утвержденных натуральных норм в целях определения нормативных затрат учреждения самостоятельно должны устанавливать натуральные нормы.

При применении структурного метода нормативные затраты в отношении соответствующей группы затрат определяются пропорционально выбранному основанию (например, затратам на оплату труда и начисления на выплаты по оплате труда персонала, занятого в оказании муниципальной услуги (выполнении работы), численности персонала, непосредственного занятого в оказании муниципальной услуги (выполнении работы), площади помещения, используемого для оказания муниципальной услуги (выполнения работы)).

Экспертный метод применяется при отсутствии возможности использования нормативного или структурного методов. При применении данного метода нормативные затраты в отношении соответствующей группы затрат определяются на основании экспертной оценки (например, оценки доли данной группы

затрат в общем объеме затрат; оценки трудозатрат, необходимых для оказания муниципальной услуги (выполнения работ).

Приказ носит рекомендательный характер для учреждений федерального и регионального уровней, что вполне естественно, т. к. невозможно учесть все особенности финансирования. У муниципальных же образований таких особенностей еще больше.

Порядок определения нормативных затрат утверждается для одной либо нескольких однотипных муниципальных услуг, включенных в утвержденный органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, ведомственный перечень муниципальных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) муниципальными учреждениями, находящимися в его ведении, в качестве основных видов деятельности и содержит:

1) методику расчета:

- удельной расчетной стоимости предоставления в очередном финансовом году и плановом периоде единицы муниципальной услуги, оказываемой муниципальным бюджетным или автономным учреждением в рамках муниципального задания,

- объема затрат на содержание в очередном финансовом году и плановом периоде недвижимого и особо ценного движимого имущества муниципальных бюджетных или автономных учреждений,;

2) порядок изменения нормативных затрат, в том числе в случае внесения изменений в нормативные правовые акты, устанавливающие требования к оказанию муниципальных услуг, а также в случае изменения объема бюджетных ассигнований, предусмотренных в муниципальном правовом акте о муниципальном бюджете для финансового обеспечения выполнения муниципального задания.

***Порядок определения объема субсидий
муниципальному учреждению на финансовое обеспечение
выполнения муниципального задания***

Объем субсидии муниципальному бюджетному и автономному учреждению по каждой муниципальной услуге рассчитывается отдельно.

Объем субсидии муниципальному учреждению на финансовое обеспечение выполнения муниципального задания в соответ-

ствующем финансовом году определяется исходя из следующих показателей:

- затрат, непосредственно связанных с оказанием муниципальной услуги (выполнением работы), в соответствии с муниципальным заданием,

- затрат на общехозяйственные нужды.

Первый показатель при расчете суммарных затрат учитывается в полном объеме, второй показатель учитываются в полном объеме, если учреждение оказывает только одну услугу.

Объем субсидии рассчитывается по формуле:

$$S_{\text{общ}} = S_y + S_{\text{хн}} \quad (1)$$

1. В составе нормативных затрат, непосредственно связанных с оказанием муниципальной услуги (выполнением работы) N_y , выделяют следующие группы затрат:

- а) нормативные затраты на оплату труда и начисления на выплаты по оплате труда персонала, принимающего непосредственное участие в оказании муниципальной услуги (выполнении работы);

- б) нормативные затраты на приобретение материальных запасов, потребляемых в процессе оказания муниципальной услуги (выполнения работы);

- в) прочие нормативные затраты, непосредственно связанные с оказанием муниципальной услуги (выполнением работы);

- г) нормативные затраты на оплату труда и начисления на выплаты по оплате труда работников муниципального учреждения, которые не принимают непосредственного участия в оказании муниципальной услуги (выполнении работы) (административно-управленческого, административно-хозяйственного, вспомогательного и иного персонала, не принимающего непосредственного участия в оказании муниципальной услуги (выполнении работы)) определяются в соответствии с утвержденным штатным расписанием и установленной системой оплаты труда.

Метод определения затрат — структурный

Руководящие документы:

1. Положение о тарифах на оплату труда и начисления на выплаты по оплате труда персонала, принимающего непосредствен-

ное участие в оказании государственной услуги (выполнении работы), принятое представительным органом субъекта РФ.

2. Положение об оплате труда работников муниципальных учреждений, принятое представительным органом муниципального образования.

Порядок определения затрат

Затраты определяются исходя из потребности в количестве ставок персонала, принимающего непосредственное участие в оказании муниципальной услуги (выполнении работы), с учетом принятой на следующий год системы оплаты труда.

Перед началом очередного финансового года структурные отраслевые подразделения администрации муниципального образования проводят тарификацию персонала по отраслям с учетом нормативных правовых актов субъекта РФ и муниципального образования, принятых во исполнение федерального и регионального законодательства. Новые нормативные документы по оплате труда работников муниципальных учреждений утверждаются главой администрации муниципального образования.

Метод определения затрат — нормативный, в том числе фактические объемы потребления за прошедшие годы

Руководящие документы:

1. Положение об организации питания учащихся дошкольных учреждений, принятое муниципальным образованием.

2. Положение об организации питания учащихся средних образовательных учреждений, принятое субъектом РФ.

3. Положение об обеспечении учреждений социальной защиты населения, принятое субъектом РФ.

4. Положение о нормативах обеспечения учащихся средних образовательных учреждений мебелью, учебной и художественной литературой, оргтехникой, принятое субъектом РФ.

5. Положение о нормативах обеспечения учащихся дошкольных образовательных учреждений, учреждений отдыха детей в каникулярное время мебелью, учебной и художественной литературой, оргтехникой, принятое муниципальным образованием РФ.

6. Другие нормативные правовые акты.

Порядок определения затрат

Расчеты производятся исходя из нормативных объемов потребления материальных запасов (в случае их утверждения) или фактических объемов потребления материальных запасов за прошлые годы в натуральном или стоимостном выражении и включают в себя затраты на приобретение материальных запасов, непосредственно используемых для оказания муниципальной услуги (выполнения работы).

В эту же группу затрат включаются затраты на приобретение материальных запасов, потребляемых в процессе оказания муниципальной услуги (выполнения работы), а также прочие нормативные затраты, непосредственно связанные с оказанием муниципальной услуги (выполнением работы). Это могут быть затраты на приобретение продуктов питания для дошкольных и школьных учебных заведений, учебных пособий, учебной и художественной литературы, мебели и т. п.

Определение нормативных затрат на общехозяйственные нужды

В состав нормативных затрат на общехозяйственные нужды включаются затраты, которые невозможно отнести напрямую к нормативным затратам, непосредственно связанным с оказанием муниципальной услуги (выполнением работы), и к нормативным затратам на содержание имущества.

К нормативным затратам на общехозяйственные нужды относятся:

а) нормативные затраты на коммунальные услуги (за исключением нормативных затрат, отнесенных к нормативным затратам на содержание имущества, за исключением материальных запасов, потребляемых в процессе оказания муниципальной услуги (выполнения работы)):

- нормативные затраты на холодное водоснабжение и водоотведение;
- нормативные затраты на горячее водоснабжение;
- нормативные затраты на теплоснабжение;
- нормативные затраты на электроснабжение;

б) нормативные затраты на содержание недвижимого имущества, учитываемые в составе общехозяйственных расходов, детализируются по следующим группам затрат:

- нормативные затраты на эксплуатацию системы охранной сигнализации и противопожарной безопасности;
- нормативные затраты на аренду недвижимого имущества;
- нормативные затраты на содержание прилегающих территорий в соответствии с утвержденными санитарными правилами и нормами;
- прочие нормативные затраты на содержание недвижимого имущества;

в) нормативные затраты на содержание объектов движимого (особо ценного движимого) имущества, могут быть детализированы по следующим группам затрат:

- нормативные затраты на техническое обслуживание и текущий ремонт объектов движимого (особо ценного движимого) имущества;
- нормативные затраты на материальные запасы, потребляемые в рамках содержания движимого (особо ценного движимого) имущества, не отнесенные к нормативным затратам, непосредственно связанным с оказанием муниципальной услуги (выполнения работы);
- нормативные затраты на обязательное страхование гражданской ответственности владельцев транспортных средств;
- прочие нормативные затраты на содержание движимого (особо ценного движимого) имущества;

г) нормативные затраты на приобретение услуг связи и транспортных услуг определяются исходя из нормативных объемов потребления или фактических объемов потребления за прошлые годы в натуральном или стоимостном выражении;

д) прочие нормативные затраты на общехозяйственные нужды. Группы затрат могут быть дополнительно детализированы.

Расчет нормативных затрат на общехозяйственные нужды производится по формуле:

$$N_{охн} = N_{ку} + N_{нди} + N_{ди} + N_{с,т} + N_{вп} + N_{пу}, \quad (2)$$

где $N_{охн}$ — расходы на общехозяйственные нужды,

Н_{ку} — расходы на коммунальные услуги,
Н_{нди} — затраты на содержание недвижимого имущества,
Н_{ди} — затраты на содержание движимого имущества,
Н_{с,т} — затраты на услуги связи и транспорт,
Н_{вп} — затраты на оплату труда персонала, не связанного непосредственно с оказанием муниципальной услуги,
Н_{пу} — затраты на прочие услуги.

Расчет нормативных затрат на коммунальные услуги

Затраты на коммунальные услуги включают:

- нормативные затраты на холодное водоснабжение и водоотведение;
- нормативные затраты на горячее водоснабжение;
- нормативные затраты на теплоснабжение;
- нормативные затраты на электроснабжение.

Расчет нормативных затрат на коммунальные услуги производится по формуле:

$$N_{охн} = N_{хв} + N_{гв} + N_{т} + N_{э}, \quad (3)$$

где $N_{охн}$ — нормативные затраты на коммунальные услуги,
 $N_{хв}$ — нормативные затраты на холодное водоснабжение и водоотведение,

$N_{гв}$ — нормативные затраты на горячее водоснабжение,

$N_{т}$ — нормативные затраты на теплоснабжение,

$N_{э}$ — нормативные затраты на электроснабжение.

Размер субсидии рассчитывается как произведение среднего показателя расходов за три года и цены тепловой энергии в планируемом году.

Рассчитывая размер субсидии, необходимо провести сравнительный анализ потребления тепловой энергии с установленными измерительными приборами и без установленных измерительных приборов разных учреждений.

Поэтому, кроме расчета субсидии, необходимо предусматривать выделение инвестиций таким учреждениям для выполнения требований Федерального закона от 23.11.2009 № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ».

Нормативные затраты на электроснабжение

Метод определения затрат:

- фактические объемы потребления за прошедшие три года.

Руководящие документы:

1. Постановление Правительства РФ от 7 марта 1995 г. № 239 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)».

2. Договоры с обслуживающими организациями.

3. Другие нормативные правовые акты, регламентирующие тарифы в регионе.

Нормативы затрат на электроснабжение определяются на основе усредненных данных по электропотреблению каждого учреждения за последние три года.

Таблица 1

Аналитическая таблица расходов электрической энергии в абсолютных показателях за последние три года

Номер месяца	Расходы, кВт/час	
	Детский сад № _____	Школа № _____
1.		
2. и т. д.		
12.		
Итого за 2013 г.		
Указываются показатели расходов за 12 месяцев 2014 г.		
Итого за 2014 г.		
Указываются показатели расходов за текущее количество месяцев 2015 г.		
Итого за 2015 г.		
Средний показатель за три года		
Цена за кВт электрической энергии в планируемом году		
Размер части субсидии, руб.		

Размер субсидии рассчитывается как произведение среднего показателя расходов за три года на и цены электрической энергии в планируемом году.

Рассчитывая размер субсидии, необходимо провести сравнительный анализ потребления электрической энергии с установленными энергосберегающими электрическими приборами и без них.

Поэтому, кроме расчета субсидии, необходимо предусматривать выделение инвестиций таким учреждениям для выполнения требований Федерального закона от 23.11.2009 № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ».

Расчет субвенции, передаваемой местному бюджету из бюджета субъекта РФ

Согласно п. 1 ст. 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (далее — БК РФ) в бюджетах бюджетной системы РФ предусматриваются субсидии бюджетным и автономным образовательным учреждениям на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием ими в соответствии с государственным (муниципальным) заданием государственных (муниципальных) услуг (выполнением работ).

Объем субвенции, передаваемой местному бюджету из бюджета субъекта РФ, рассчитывается по формуле:

$$\mathbf{\Phi_{гс} = N_{с} \times У_{с} + N_{г} \times У_{г}}, \quad (4)$$

где **Φ_{гс}** — объем субвенции, передаваемой местному бюджету из бюджета субъекта РФ на реализацию федерального государственного образовательного стандарта общего образования (по ступеням обучения);

N_с — региональный расчетный подушевой норматив для сельской местности;

У_с — количество обучающихся в сельской местности данного муниципального образования;

N_г — региональный расчетный подушевой норматив для городской местности;

У_г — количество обучающихся в городской местности данного муниципального образования.

Объем субсидии не должен превышать объема бюджетных ассигнований, предусмотренных на соответствующие цели сводной бюджетной росписью и бюджетными росписями главного распорядителя бюджетных средств на финансовый год и плановый период.

Расчет субсидии, передаваемой учреждению на выполнение задания

В свою очередь, объем субсидии учреждению на выполнение государственного (муниципального) задания в соответствующем финансовом году определяется по формуле:

$$SUB_{ГЗ} = (\sum_i (N_i \times V_{Едi})) + (\sum_j SUB_{Prj}) + SUB_{Имущ}, \quad (5)$$

где $SUB_{ГЗ}$ — субсидия, предоставляемая учреждению на финансовое обеспечение выполнения задания;

N_i — нормативные затраты на оказание i -й услуги (включая расходы на содержание имущества, необходимого для оказания данной услуги и входящего в перечни недвижимого и особо ценного движимого имущества);

$V_{Едi}$ — объем (количество единиц) предоставляемой i -й услуги;

SUB_{Prj} — затраты на выполнение j -го вида работ (включая расходы на содержание имущества, необходимого для оказания данной работы и входящего в перечни недвижимого и особо ценного движимого имущества);

$SUB_{Имущ}$ — затраты на содержание недвижимого и особо ценного движимого имущества (налоги, оплата части коммунальных услуг и прочие затраты на содержание имущества, непосредственно не связанные с оказанием государственных (муниципальных) услуг).

Определение групп нормативных затрат и их детализация

Согласно п. 10.4 «Комплексных рекомендаций органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления по реализации Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (далее — Комплексные рекомендации)

объем субсидии учреждению на финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания рассчитывается на основании нормативных затрат

- 1) на оказание услуг (выполнение работ);
- 2) содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленного за учреждением или приобретенного им за счет средств, выделенных учредителем на приобретение такого имущества (за исключением имущества, сданного в аренду);
- 3) уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается указанное выше имущество, в т. ч. земельные участки.

Нормативные затраты на оказание услуги в соответствующем финансовом году могут определяться по следующей формуле:

$$N_i = \sum_j G_j, \quad (6)$$

где G_j — нормативные затраты, определенные для j -й группы затрат на единицу услуги на соответствующий финансовый год.

Группы затрат могут быть дополнительно детализированы. Например, нормативные затраты на коммунальные услуги можно разделить по видам энергетических ресурсов исходя из нормативов потребления коммунальных услуг с учетом требований обеспечения энергоэффективности и энергосбережения или фактических объемов потребления коммунальных услуг за прошлые годы с учетом изменений в составе используемого при оказании услуг особо ценного движимого и недвижимого имущества. В этом случае к ним будут относиться затраты:

- на холодное водоснабжение и водоотведение;
- горячее водоснабжение;
- теплоснабжение;
- электроснабжение.

При определении нормативных затрат не учитываются:

- субсидии на иные цели, предоставленные учреждению из соответствующего бюджета в соответствии с абзацем вторым п. 1 ст. 78.1 БК РФ, в т. ч. на финансовое обеспечение затрат, не носящих постоянного характера (на осуществление капитального ремонта, приобретение особо ценного оборудования и др.);

- бюджетные инвестиции;
- финансовое обеспечение осуществления учреждением полномочий органа власти по исполнению публичных обязательств в денежной форме.

Таблица 2

Рекомендуемый состав групп нормативных затрат

Затраты на оказание услуг	Затраты на содержание имущества	Затраты на уплату налогов
1. Затраты, непосредственно связанные с оказанием услуг, в том числе: - на оплату труда персонала, который принимает непосредственное участие в услуги; - приобретение материальных запасов, потребляемых в процессе оказания услуги; - иные расходы, непосредственно связанные с оказанием услуги	1. Затраты, связанные с содержанием объектов недвижимого имущества, закрепленного за учреждением на праве оперативного управления или приобретенного им за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, а также недвижимого имущества, находящегося у учреждения на основании договора аренды или безвозмездного пользования, эксплуатируемого в процессе оказания услуг	Затраты на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается недвижимое и особо ценное движимое имущество, закрепленное за учреждением или приобретенное им за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, в т. ч. земельные участки
2. Затраты на общехозяйственные нужды, в том числе:	2. Затраты, связанные с содержанием объектов особо цен-	

Затраты на оказание услуг	Затраты на содержание имущества	Затраты на уплату налогов
- на оплату труда работников, которые не принимают непосредственного участия в оказании услуги (административно-управленческий, административно-хозяйственный, вспомогательный персонал и др.); - коммунальные услуги; - приобретение услуг связи; - приобретение транспортных услуг; - прочие нормативные затраты на общехозяйственные нужды	ного движимого имущества, закрепленного за учреждением или приобретенного им за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества	

Учет затрат на содержание имущества

- При формировании нормативных затрат на оказание услуг могут быть учтены затраты на содержание имущества, находящегося в пользовании бюджетных и автономных учреждений на основании договора аренды с целью оказания услуг.

- Согласно п. 6 ст. 9.2 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» и п. 3 ст. 4 Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» в случае сдачи бюджетным или автономным учреждением в аренду с согласия учредителя недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленного за ним учредителем или приобретенного за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, финансовое обеспечение содержания данного имущества учредителем не осуществляется.

- Однако поскольку это правило действует только в отношении части затрат на содержание имущества, уменьшать субсидию на сумму арендной платы можно только в части расходов на содержание имущества, а не в части расходов, входящих в прямые затраты. При этом уменьшать объем субсидии, предоставленной на выполнение задания, рекомендуется не в течение финансового года, а с начала нового.

- Необходимо помнить, что органы местного самоуправления не могут уменьшать объем средств муниципального бюджета, направляемых на финансирование муниципального образовательного учреждения (за исключением случаев снижения объема оказываемых учреждением образовательных услуг), включая меры социальной поддержки работников и обучающихся.

Определение расчетного подушевого норматива

Как мы знаем, в системе общего образования реализуется принцип нормативного подушевого финансирования. Его действие можно проследить на уровне:

- 1) межбюджетных отношений (бюджет субъекта РФ — муниципальный бюджет);
- 2) внутрибюджетных отношений (муниципальный бюджет — образовательное учреждение);
- 3) образовательного учреждения.

Региональный расчетный подушевой норматив должен обеспечивать такое финансирование учреждений, чтобы оно позволяло покрывать годовые расходы:

- на оплату труда работников образовательных учреждений (с учетом районных коэффициентов к заработной плате, установленных решениями органов государственной власти РФ или федеральных органов государственной власти за работу в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, высокогорных, пустынных, безводных и других районах (местностях) с тяжелыми климатическими условиями), а также на отчисления по единому социальному налогу, страховым взносам на обязательное пенсионное страхование и страховым взносам по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;

- обеспечение образовательного процесса (приобретение учебно-наглядных пособий, технических средств обучения, расходных материалов, канцелярских товаров, оплату услуг связи в части расходов, связанных с подключением к информационной сети Интернет и платой за пользование этой сетью, и др.);

- иные хозяйственные и другие нужды, связанные с обеспечением образовательного процесса (обучение, повышение квалификации педагогического и административно-управленческого персонала, командировочные расходы и др.), за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов, осуществляемых из местных бюджетов.

Региональный расчетный подушевой норматив отражает гарантированную минимальную стоимость бюджетной образовательной услуги, предоставляемой проживающим в данном регионе гражданам, которую необходимо в обязательном порядке учитывать при формировании регионального и местного бюджетов.

Законодательная база

1. Приказ Минфина России от 30.11.2015 № 184н «Об утверждении Плана счетов казначейского учета и Инструкции по его применению и о внесении изменений в приложения к приказу Министерства финансов Российской Федерации от 6 декабря 2010 г. № 162н».

2. Письмо Минфина России от 03.11.2015 № 02-07-07/63585 «Об отражении в учете операций с иностранной валютой» (в дополнение к письму Минфина России от 10.04.2015 № 02-07-07/20475 "Об отражении в учете бюджетных и автономных учреждений операций с иностранной валютой")

3. Приказ Минфина России от 17.08.2015 № 127н «О внесении изменений в приказ Министерства финансов Российской Федерации от 6 декабря 2010 г. № 162н "Об утверждении Плана счетов бюджетного учета и Инструкции по его применению"» (зарегистрирован в Минюсте России 04.09.2015 № 38808. Опубликован на pravo.gov.ru 08.09.2015).

4. Письмо Минфина России от 10.06.2015 № 02-07-07/33768 о размещении на официальном сайте Министерства финансов Российской Федерации в разделе «Бухгалтерский учет государ-

ственного сектора / Бухгалтерская (финансовая) отчетность государственного сектора» приказа Министерства финансов Российской Федерации от 30.03.2015 № 52н «Об утверждении форм первичных учетных документов и регистров бухгалтерского учета, применяемых органами государственной власти (государственными органами), органами местного самоуправления, органами управления государственными внебюджетными фондами, государственными (муниципальными) учреждениями, и Методических указаний по их применению».

Вопросы к семинару

1. Какие расходы, связанные с обеспечением деятельности учреждения, можно отнести к расходам на выполнение государственного задания на оказание государственной услуги?
2. Выбор метода расчета нормативных затрат.
3. Порядок определения нормативных затрат.
4. Правовое положение государственных (муниципальных) учреждения и их типы.
5. Государственное задание на оказание государственных (муниципальных) услуг и выполнение работ.
6. Сводный перечень и ведомственный перечень государственных (муниципальных) услуг и работ.
7. Планирование финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения.
8. Нормативные затраты для расчета субсидии на выполнение государственного задания.
9. Основы бухгалтерского учета и отчетности в организациях сектора государственного управления.
10. Финансовые аспекты государственно-частного партнерства при предоставлении общественных услуг (выполнении работ).
11. Обеспечение государственной услуги и формы предоставления. Формирование финансовых фондов организаций.
12. Финансовые аспекты управления имущественным комплексом.

5. Финансы общественных организаций (объединений)

Право граждан на создание общественных объединений закреплено в ст. 30 Конституции Российской Федерации. Эта статья гласит, что каждый гражданин имеет право на объединение, в том числе на создание профессиональных союзов для защиты своих интересов. Законом гарантируется свобода деятельности общественных объединений.

Общественные организации (объединения) создаются на основе общих интересов, увлечений людей, общих подходов к решению общегражданских задач, принадлежности к одной профессии или социальной группе и т. п.

Деятельность общественных организаций (объединений) регламентируется ст. 6 закона «О некоммерческих организациях», законом «Об общественных объединениях» и другими законами об отдельных видах общественных объединений.

В частности, в ст. 6 закона «О некоммерческих организациях» дается определение общественных и религиозных организаций (объединений) как добровольных объединений граждан, которые объединяются для удовлетворения своих духовных или других нематериальных потребностей на основе общности интересов. Таким организациям в соответствии с законодательством разрешается заниматься предпринимательской деятельностью, но только соответствующей тем целям, для достижения которых созданы эти организации.

Имущество, переданное участниками или членами общественных и религиозных организаций (объединений), остается в собственности последних. Если организация основана на членстве (например, политическая партия или профсоюз), то ее члены не сохраняют права собственности на уплаченные членские взносы. Все участники и члены общественных и религиозных организаций и объединений не несут ответственности по обязательствам этих организаций, а организации или объединения не отвечают по обязательствам своих участников.

Учредителями общественных объединений могут быть физические и юридические лица — общественные объединения, которые принимают устав, формируют руководящие и контрольно-ревизионный органы.

Общественные объединения, согласно ст. 7 Федерального закона от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», могут создаваться в нескольких организационно-правовых формах (рис. 1).

Следует отметить, что законодатели относят к общественным объединениям такие организационно-правовые формы, как общественный фонд и общественное учреждение, что представляется верным со следующей оговоркой: в случае государственной регистрации в качестве юридического лица они представляют собой самостоятельные формы некоммерческих организаций, указанных в ГК РФ, — фонд и учреждение соответственно.

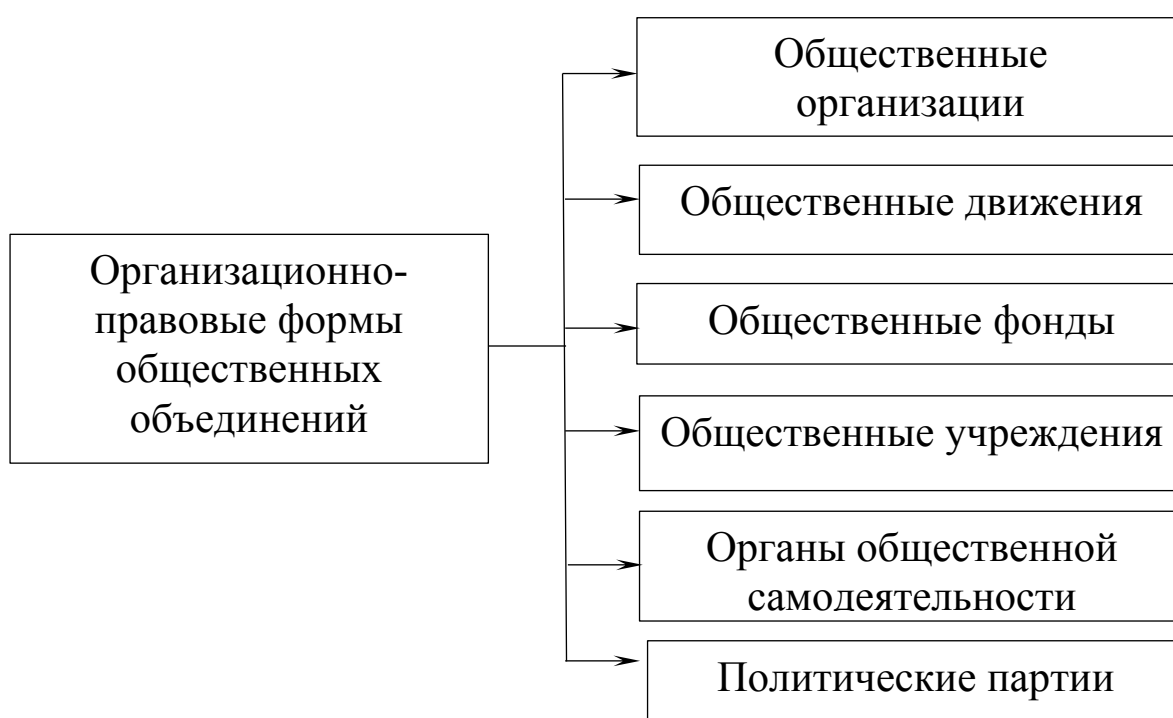


Рис. 1. Организационно-правовые формы общественных объединений

Специфика деятельности общественных объединений определяет особенности организации их финансов. В отличие от коммерческих организаций, где финансовая деятельность обслуживает интересы собственника и направлена на получение максимальной прибыли, главной задачей организации финансов в общественном объединении являются прежде всего учет и контроль за целевым использованием получаемых средств, а также раздельный учет целевых доходов и расходов и доходов (расходов),

получаемых от предпринимательской деятельности. Задачами организации финансов в общественных объединениях является организация потоков средств, направляемых на реализацию уставных целей организации.

Финансы общественных объединений — это такие распределительные отношения, посредством которых формируются и используются финансовые ресурсы и фонды денежных средств, направляемые на реализацию общественных благ.

Особенности финансов общественных объединений:

- финансирование их деятельности осуществляется за счет вступительных и членских взносов как основного источника ресурсов у ряда организаций;

- организация финансов лишь частично регулируется государственными нормативными актами;

- в финансах общественных объединений сочетается коммерческий расчет и сметное финансирование;

- налогообложение общественных объединений предполагает льготы в части, не относящейся к коммерческой деятельности.

В качестве основных источников формирования финансовых ресурсов общественных объединений можно отметить следующие:

- вступительные и членские взносы (их уплата предусмотрена уставом для организаций, основанных на членстве);

- добровольные взносы и пожертвования;

- поступления от проводимых выставок, лекций, аукционов, лотерей, спортивных и других мероприятий в соответствии с уставами общественных объединений;

- доходы от предпринимательской деятельности;

- другие поступления, не запрещенные действующим законодательством.

Общественные объединения, в уставах которых предусматривается участие в выборах или референдумах, в качестве источников финансовых ресурсов могут иметь пожертвования в виде денежных средств или другого имущества на предвыборную деятельность. Это предусмотрено, например, Федеральным законом от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях».

Общественные объединения могут осуществлять предпринимательскую деятельность, но при условии, что это служит

для достижения уставных целей, ради которых объединения созданы. Общественными объединениями могут создаваться хозяйственные товарищества, общества, другие хозяйственные организации, ими может приобретаться имущество для осуществления предпринимательской деятельности. Предпринимательские структуры (хозяйственные товарищества, общества и другие хозяйственные организации), созданные общественными объединениями, должны вносить в соответствующие бюджеты обязательные платежи (налоги, сборы, взносы) в соответствии с законодательством РФ.

В общественных объединениях доходы, полученные от предпринимательской деятельности, не могут распределяться между участниками объединения, а должны использоваться исключительно на достижение уставных целей. Общественные объединения могут использовать свои средства на цели благотворительности, даже если это не предусмотрено в их уставах.

Рассмотрим особенности финансов отдельных организационно-правовых форм общественных объединений.

Общественная организация представляет собой общественное объединение, основанное на членстве, которое создается для защиты интересов объединившихся граждан и достижения уставных целей на основе их совместной деятельности.

Формирование финансовых ресурсов общественной организации происходит путем получения бюджетных средств, выделяемых на основе установленных нормативов; денежных средств, получаемых за предоставленные платные услуги; выручки от сдачи в аренду помещений, сооружений, оборудования; добровольных взносов и безвозмездно передаваемых учреждениям и организациям материальных ценностей; прочих денежных поступлений.

Результат деятельности общественной организации полностью зависит от того, насколько эффективно происходит управление ее финансовыми ресурсами. Если качество управления не меняется вследствие изменения рыночных условий, то даже бюджетные средства не позволят общественной организации успешно продолжать свою деятельность.

Следует отметить, что различные общественные организации приобретают все больший вес в государстве. Их деятельность

направлена на решение важных и острых социальных проблем, таких как безработица, занятость молодежи, охрана окружающей среды, поддержка ветеранов и т. п.

Деятельность общественных организаций в сфере экологии оказывает влияние на экономику страны, уровень и качество жизни граждан. Пропаганда здорового образа жизни стимулирует развитие экологического туризма, разработки по созданию экологически чистых источников энергии, переработку отходов для повторного использования в производстве, модернизацию производства под определенные экологические нормы. Своей деятельностью экологические организации стремятся рационально использовать природные ресурсы, сократить экологически грязные производства и загрязнение источников пресной воды. Они также ведут борьбу за сокращение вырубки леса, участвуют в тушении лесных пожаров, тем самым предотвращая массовую гибель флоры и фауны. Оказывают помощь при техногенных катастрофах, связанных с загрязнением окружающей среды. Природные ресурсы необходимы для развития экономики, и можно с уверенностью сказать, что деятельность общественных организаций в сфере защиты экологии в целом влияет на экономику страны и мира.

Большое количество регулярно проводимых акций и рекламных компаний общественных организаций, занимающихся охраной окружающей среды, свидетельствует о грамотном управлении их финансовыми ресурсами и серьезном контроле над расходами. Размеры финансовых ресурсов, которые получают такие общественные организации в виде добровольных пожертвований, ежегодно увеличиваются.

В качестве примера можно рассмотреть отчет о целевом использовании средств отделения международной неправительственной некоммерческой организации «Совет Гринпис». Гринпис получает финансовые средства только за счет добровольных имущественных взносов и пожертвований граждан и частных благотворительных фондов, не принимает денег от государственных, коммерческих структур и политических партий. Одним из основополагающих принципов работы Гринпис является независимость. Гринпис использует финансовые ресурсы для проведения конференций, совещаний, семинаров, для служебных ко-

мандировок, содержания помещений, зданий, автомобильного транспорта и иного имущества и т. п.

Общественное движение представляет собой массовое общественное объединение, преследующее политические, социальные или другие общественно полезные цели. Оно не имеет членства и состоит из добровольных участников. Высший орган управления общественным движением — съезд, общее собрание или конференция.

Общественным фондом является общественное объединение, не имеющее членства, его цель состоит в формировании имущества посредством добровольных взносов, других поступлений, не запрещенных действующим законодательством, и использовании этого имущества на социально значимые цели. Учредителям и управляющим общественного фонда не дается право использовать имущество фонда в своих личных интересах.

Если общественный фонд прошел государственную регистрацию, то он осуществляет свою деятельность в соответствии с ГК РФ. Создание, деятельность, реорганизация и ликвидация других фондов (частных, корпоративных, государственных, общественно-государственных и других) регулируются соответствующим законом о фондах.

Общественное учреждение представляет собой общественное объединение, не имеющее членства. Оно ставит перед собой цель оказания определенного вида услуг, которые отвечают интересам его участников и соответствуют уставным целям.

Общественное учреждение создается и финансируется собственником, который закрепляет за учреждением имущество. Учреждение пользуется этим имуществом на праве оперативного управления. Собственник вправе изымать имущество общественного учреждения, в том числе излишнее, используемое не по назначению или неиспользуемое, распоряжаться им по своему усмотрению.

Общественным учреждениям не предусмотрено право на отчуждение закрепленного за ними имущества и имущества, приобретенного за счет денежных средств, выделенных им по смете, без письменных разрешений собственников.

Доходы, полученные от приносящей доход деятельности, если это предусмотрено в учредительных документах обществен-

ного учреждения, и приобретенное за счет таких доходов имущество, поступают в самостоятельное распоряжение общественных учреждений и учитываются на их отдельных балансах.

Органом общественной самодеятельности является общественное объединение, не имеющее членства. Его цель состоит в совместном решении различных социальных проблем, которые могут возникать у граждан по месту их жительства, по месту работы или учебы. Деятельность органов общественной самодеятельности направлена на удовлетворение ими потребностей неограниченного круга лиц, интересы которых связаны с осуществлением программ органов общественной самодеятельности и с достижением их уставных целей.

Органы общественной самодеятельности формируются по инициативе граждан, которые заинтересованы в решении данных проблем. Они строят работу на принципах самоуправления, не имеют вышестоящих органов, деятельность осуществляется в соответствии с уставом, принятым на собрании учредителей.

Политической партией является общественное объединение, которое создается для участия граждан РФ в политической жизни общества: в выборах и референдумах, в общественных и политических акциях, для формирования политической воли граждан и ее выражения, представления интересов групп граждан в органах власти разных уровней. Создание, деятельность, реорганизация и (или) ликвидация политических партий регулируется Федеральным законом от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях».

Денежные средства политической партии размещаются на ее счете в кредитной организации. Политическая партия, ее региональные отделения и иные зарегистрированные структурные подразделения вправе иметь только по одному расчетному счету.

Политической партии законодательством предусмотрено право принимать пожертвования (денежные средства и другое имущество от физических и юридических лиц) при условии, что эти пожертвования имеют документальное подтверждение и указаны их источники. Пожертвования должны осуществляться в основном безналичным перечислением. Пожертвования от физических лиц допускаются путем передачи наличных денежных средств, причем от одного физического лица общая сумма еже-

годных пожертвований наличных денежных средств не может превышать 4 330 руб.

Вопросы к семинару

1. Нормативные затраты для расчета субсидии на выполнение государственного задания.
2. Формирование финансовых фондов организаций.
3. Финансовые аспекты управления имущественным комплексом.

6. Межбюджетные отношения

Межбюджетные отношения — это взаимосвязь органов местного и регионального самоуправления с органами государственной власти по вопросам, касающимся распределения доходов и перераспределения денежных поступлений между бюджетами. Межбюджетные отношения — важнейший показатель экономики.

Все бюджеты, входящие в бюджетную систему страны, взаимосвязаны в рамках межбюджетных отношений.

Межбюджетные отношения — это отношения между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, связанные с формированием и исполнением соответствующих бюджетов.

Межбюджетные отношения выстраиваются на базе экономических отношений в одной стране. Цель этих отношений — создать первоначальные благоприятные условия для поддержки бюджетного баланса на всех уровнях власти, с учетом выполняемых ими функций и задач. Основная задача федеральных межбюджетных отношений — закрепление и перераспределение бюджетных расходов по конкретным системным уровням. Регулирующая доходная часть также подвергается определенному разграничению.

Межбюджетные отношения основываются на следующих **принципах**:

- распределения и закрепления расходов бюджетов по определенным уровням бюджетной системы Российской Федерации;

- разграничения (закрепления на постоянной основе и распределения по временным нормативам) регулирующих доходов по уровням бюджетной системы Российской Федерации;

- равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, равенства бюджетных прав муниципальных образований;

- выравнивания уровней минимальной бюджетной обеспеченности субъектов РФ, муниципальных образований.

В соответствии с этими принципами отдельные виды бюджетных расходов могут передаваться из федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ и из бюджетов субъектов РФ — в местные бюджеты.

В основу процесса распределения расходов и доходов между звеньями бюджетной системы заложен **принцип равенства бюджетов субъектов Российской Федерации** во взаимоотношениях с федеральным бюджетом и местных бюджетов с региональными бюджетами, который предполагает использование единой методики расчета нормативов финансовых затрат на предоставление государственных и муниципальных услуг, нормативов расчета финансовой помощи территориальным бюджетам, единый порядок уплаты федеральных и региональных налогов.

Для сбалансирования территориальных бюджетов используются дотации, субвенции и субсидии.

Дотация — это средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы на безвозмездной и безвозвратной основе для покрытия текущих расходов.

Субвенция — это средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основе для осуществления целевых расходов.

Субсидия — это бюджетные средства, передаваемые бюджету другого уровня, юридическому или физическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов.

Они необходимы в тех населенных пунктах, где в силу сложившихся условий и проводимой политики в области охраны окружающей среды, наличия исторических памятников и других причин экономический потенциал не может быть расширен в таких размерах, чтобы обеспечить территориальное формирование доходов. Местные же источники не в состоянии обеспечить по-

крытие необходимых расходов. Примером могут служить города и поселки — курорты, города — исторические и архитектурные заповедники, научные центры и др. Субвенции же следует выдавать целевым назначением на определенные мероприятия, на осуществление которых на местах не хватает средств.

Помимо отчислений от государственных доходов и налогов, трансфертов, дотаций, субсидий и субвенций, значительным источником формирования доходной базы территориальных бюджетов являются **средства, полученные из других бюджетов**. В порядке взаимных расчетов часть средств передается из вышестоящего бюджета в нижестоящий. Следует отметить, что при этом большая часть оседает в нижестоящих бюджетах.

В значительной степени этот вид доходов в последние десятилетия заменял прямую дотацию. Из всех регулирующих доходов этот источник наименее пригоден для обеспечения территориальных бюджетов финансовыми ресурсами. Если отчисления от государственных доходов и налогов, трансферты, дотации, субвенции и субсидии заранее планируются в доходах этих бюджетов, то средства, передаваемые им в процессе исполнения бюджета, ставят их в еще большую зависимость от вышестоящих бюджетов.

В условиях межбюджетного взаимодействия происходит выравнивание системного уровня власти минимальной расходно-доходной обеспеченностью субъектов России. Принцип выравнивания расходно-доходной схемы заключается в применении единого метода расчета финансовых затрат на предоставление муниципальных выплат и государственных услуг, а также единого способа уплаты региональных и федеральных налогов. Равномерное распределение налоговой прибыли предусматривает размер налоговых сборов субъектов — не менее 50 % от всей суммы доходов консолидированного бюджета. Согласно этим принципам некоторые виды расходных бюджетных схем передаются от федеральных уровней власти субъектам, а уже от субъектов — территориальным органам. В связи с этим образуются новые формы межбюджетных отношений.

Вопросы к зачету

1. Современные теории и школы финансового менеджмента в государственном секторе.
2. Особенности финансового менеджмента в государственном секторе.
3. Управление государственным имуществом.
4. Лучшие международные практики государственного финансового менеджмента в государственном секторе.
5. Структура контрактных отношений.
6. Цикличность в планировании и исполнении публичных контрактов.
7. Финансовое обеспечение публичных контрактов.
8. Контроль в контрактных правоотношениях.
9. Правовое положение государственных (муниципальных) учреждений и их типы.
10. Государственное задание на оказание государственных (муниципальных) услуг и выполнение работ.
11. Сводный перечень и ведомственный перечень государственных (муниципальных) услуг и работ.
12. Планирование финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения.
13. Нормативные затраты для расчета субсидии на выполнение государственного задания.
14. Основы бухгалтерского учета и отчетности в организациях сектора государственного управления.
15. Финансовые аспекты государственно-частного партнерства при предоставлении общественных услуг (выполнении работ).
16. Обеспечение и формы предоставления государственной услуги.
17. Формирование финансовых фондов организаций.
18. Финансовые аспекты управления имуществом комплексом.
19. Финансово-экономическое положение регионов и оценка их финансового менеджмента.
20. Система межбюджетных отношений.
21. Методология планирования межбюджетных трансфертов.
22. Проблемы разграничения доходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации.

23. Проблемы разграничения публичных обязательств между публично-правовыми образованиями.

Литература

1. Актуальные проблемы общественного сектора : матер. междунар. заочной науч.-практ. конф. (Омск, октябрь 2012 г.) / [науч. ред. О. М. Рой]. — Омск : Изд-во Ом. гос. ун-та, 2012. — 556 с.
2. Ахинов, Г. А. Экономика общественного сектора / Г. А. Ахинов. — М. : Экономический факультет МГУ, ТЕИС, 2006. — 273 с.
3. Восколович, Н. А. Экономика, организация и управление общественным сектором : учебник для вузов / Н. А. Восколович, Е. Н. Жильцов, С. Д. Еникеева. — М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2014. — 335 с.
4. Гальперин, В. М. Экономика общественного сектора / В. М. Гальперин, С. М. Игнатьев, В. И. Моргунов. — М. : Экономическая школа, 2004. — 215 с.
5. Голунов, А. В. Общественный сектор российской экономики : контуры бюджетного регулирования / А. В. Голунов // Проблемы теории и практики управления. — 2012. — № 1. — С. 15–27.
6. Егоров, Е. В. Экономика общественного сектора России : курс лекций / Е. В. Егоров. — М. : Экономический факультет, ТЕИС, 1998. — 127 с.
7. Пономаренко, Е. В. Экономика и финансы общественного сектора / Е. В. Пономаренко, В. А. Исаев. — М. : ИНФРА-М, 2012. — 198 с.
8. Якобсон, Л. И. Экономика общественного сектора : Основы теории государственных финансов / Л. И. Якобсон. — М. : Юрайт, 2014. — 216 с.
9. Михеев, В. Финансовый менеджмент в государственном секторе / В. Михеев, В. Шишов // Финансы. — 2013. — № 3. — С. 34–37.
10. Экономика общественного сектора : учебник / под ред. П. В. Савченко, И. А. Погосова, Е. В. Жильцова. — М. : ИНФРА-М, 2013. — 341 с.

Оглавление

Введение	3
1. Основные положения финансового менеджмента в секторе государственного управления	6
2. Методы финансового менеджмента в государственном секторе	10
3. Контрактные правоотношения	14
4. Государственные и муниципальные учреждения	17
5. Финансы общественных организаций (объединений)	34
6. Межбюджетные отношения	41
Вопросы к зачету	43
Литература	46

Учебное издание

**Финансовый менеджмент
в организациях общественного сектора**

Учебно-методическое пособие

Составитель
Абакумова Юлия Анатольевна

Редактор, корректор М. Э. Левакова
Верстка М. Э. Леваковой

Подписано в печать 24.02.16. Формат 60×84 1/16.
Усл. печ. л. 2,79. Уч.-изд. л. 2,0.
Тираж 4 экз. Заказ

Оригинал-макет подготовлен
в редакционно-издательском отделе ЯрГУ

Ярославский государственный университет
им. П. Г. Демидова.
150000, Ярославль, ул. Советская, 14.