

ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

Вера Валерьевна ЗАГАРСКИХ

кандидат экономических наук, старший преподаватель кафедры тылового и финансового обеспечения деятельности уголовно-исполнительной системы Кировского ИПКР ФСИН России, Киров, Российская Федерация
veravyatka@rambler.ru

История статьи:

Принята 30.03.2016
Принята в доработанном виде
13.04.2016
Одобрена 06.05.2016

УДК 336.5.02
JEL: H50, H57

Ключевые слова:

государственные закупки,
исполнение бюджета, казенные
учреждения, эффективность
бюджетных расходов,
предельные объемы
финансирования

Аннотация

Предмет. В статье представлен порядок финансового обеспечения в сфере осуществления государственных закупок.

Цели и задачи. Рассмотрение комплекса изменений правил исполнения бюджета в части заключения государственных контрактов, принятия бюджетных обязательств и оплаты денежных обязательств казенных учреждений. Задачами являются рассмотрение новых механизмов финансирования и формирования документов, информационное взаимодействие между Министерством финансов РФ, главными распорядителями в Информационной системе.

Методология. Анализ существующих норм и правил в сфере государственных закупок, обобщение опыта и общественной практики.

Результаты. Проанализированы отдельные элементы порядка доведения предельных объемов финансирования в аспекте планирования, в том числе составления и утверждения планов закупок, обоснования закупок участников бюджетного процесса. Рассмотрена роль и задачи федерального казначейства в своевременном исполнении бюджетных и денежных обязательств. Построена модель доведения предельных объемов финансирования до получателей бюджетных средств и информационного взаимодействия в сфере финансирования государственных закупок.

Выводы. В настоящее время вопросы обеспечения условий эффективности, гласности, открытости и результативности в сфере бюджетных расходов выходят на первый план экономической безопасности. В большинстве случаев внесение изменений в контрактную систему приводят к сбоям в оплате денежных обязательств. Причиной неисполнения обязательств зачастую является несвоевременное доведение бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств и предельных объемов финансирования до получателей бюджетных средств. Сделан вывод, что исполнение плана-графика, плана закупок будет всецело зависеть от исполнения бюджета по доходам и доведения до получателей бюджетных средств предельных объемов финансирования. Необходимы иные подходы к проведению контролируемых мероприятий по проблеме экономической безопасности в сфере государственных закупок.

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2016

Размещение заказа для государственных нужд основано в первую очередь на бюджетном и гражданском законодательствах. Поскольку размещение заказов непосредственно связано с расходованием бюджетных средств для удовлетворения государственных нужд, необходимо руководствоваться не только нормами специального закона о государственных закупках, но и правилами, которые определяют общие вопросы расходования бюджетных средств.

Основная суть бюджетного и правового механизма размещения заказов, в частности, отражается в ст. 219 Бюджетного кодекса РФ (БК РФ) и заключается в том, что получатель бюджетных средств принимает бюджетные обязательства в пределах доведенных до него лимитов бюджетных обязательств путем заключения государственных контрактов, иных договоров с физическими и юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями или, в соответствии с законом, иными правовыми актами. Кроме того,

получатель бюджетных средств подтверждает обязанность оплатить за счет средств бюджета денежные обязательства в соответствии с платежными и другими документами, необходимыми для санкционирования их оплаты, а в случаях, связанных с осуществлением оперативно-розыскной деятельности, – в соответствии с платежными документами. Следовательно, размещение заказа для государственных нужд казенных учреждений является одним из способов исполнения бюджета, а положения Бюджетного кодекса РФ применяются к институту государственных закупок как форма государственных расходов [1].

Ст. 2 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ¹ (далее – Закон № 44-ФЗ) указывает, что

¹ О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 03.07.2016).
URL: http://consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624

законодательство о контрактной системе основано на положениях БК РФ. Отношения, возникающие при осуществлении государственных закупок, являются неотъемлемой частью бюджетного права, как регулируемые нормами закона о бюджете, и в то же время основаны нормами гражданского права, поскольку тесно связаны с частной экономической деятельностью в сфере предпринимательства [2, 3]. Таким образом, целями Закона № 44-ФЗ определены показатели, которые касаются интересов федерального бюджета, но и одновременно показатели, направленные на поддержку предпринимательства и развития конкуренции. К бюджетным интересам можно отнести повышение экономности, результативности закупок товаров, работ и услуг в целях обеспечения открытости и прозрачности осуществления закупок, предотвращение коррупции и других злоупотреблений в сфере закупок [4, 5].

Стадия использования государственных финансов также сопровождается собственными специфичными информационными механизмами. Важно понять, какие принципы бюджетной системы обеспечиваются информационными механизмами в сфере государственных закупок. Это необходимо в первую очередь для изучения вопросов о том, насколько будут эффективны и достаточны такие способы и средства для полноценного функционирования контрактной системы как элемента финансовой деятельности государства по осуществлению расходов бюджета [6, 7].

Финансовое обеспечение деятельности казенных учреждений осуществляется за счет средств федерального бюджета бюджетной системы РФ и на основании бюджетной сметы. Составлением бюджетной сметы является установление объема и распределения направлений расходования средств бюджета на основании доведенных до казенного учреждения в установленном порядке лимитов бюджетных обязательств по расходам бюджета на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств по обеспечению выполнения функций учреждения на период одного финансового года [8].

С 2016 г. показатели сметы формируются в разрезе кодов классификации расходов бюджетов бюджетной классификации РФ с детализацией до кодов подгрупп и элементов видов расходов классификации расходов бюджетов. Дополнительно могут утверждаться иные показатели, предусмотренные порядком составления и ведения бюджетной сметы

казенного учреждения. Показатели сметы могут быть дополнительно детализированы по кодам статей (подстатей) КОСГУ. Утвержденные показатели бюджетной сметы должны соответствовать доведенным до учреждения лимитам бюджетных обязательств. При этом бюджетная смета составляется с учетом объемов финансового обеспечения для осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд, предусмотренных при формировании планов закупок товаров, работ, услуг, утверждаемых в пределах лимитов бюджетных обязательств на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств.

При этом кассовые выплаты на оказание государственных услуг (кассовые выплаты, связанные с выполнением публичных нормативных обязательств) осуществляются в пределах доведенных до получателя бюджетных средств лимитов бюджетных обязательств (бюджетных ассигнований) и не могут превышать доведенных с начала отчетного периода (текущего финансового года) предельных объемов финансирования с учетом ранее осуществленных платежей и восстановленных кассовых выплат в текущем финансовом году по соответствующим кодам классификации расходов бюджетов.

В соответствии со ст. 226.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации определены правила утверждения и доведения предельного объема оплаты денежных обязательств (далее – предельные объемы финансирования).

При организации исполнения федерального бюджета утверждать предельные объемы финансирования по расходам вправе министр финансов Российской Федерации. Предельные объемы финансирования утверждаются ежемесячно или поквартально нарастающим итогом с начала текущего финансового года либо на соответствующий квартал в отношении главных распорядителей средств федерального бюджета (далее – ГРБС) в целом без детализации предельных объемов финансирования по кодам бюджетной классификации Российской Федерации. Предельные объемы финансирования на соответствующий квартал могут содержать ежемесячную детализацию. Необходимо обратить внимание на то, что установленный механизм исполнения бюджета распространяется на все источники выплат – как на бюджетное финансирование за счет средств федерального бюджета, так и за счет источника дополнительного бюджетного финансирования. В частности, начиная с 2016 г. казенные учреждения, имея

остаток денежных средств на лицевом счете, открытом в органе федерального казначейства по дополнительному источнику бюджетного финансирования (по приносящей доход деятельности), не могут воспользоваться этими денежными средствами в полном объеме, поскольку исполнить принятые денежные обязательства при исполнении заключенных контрактов и иных договоров казенные учреждения уполномочены лишь в объеме, предусмотренном предельными объемами финансирования, доведенными вышестоящим органом, а в целом – Министерством финансов РФ [9].

Утверждение предельных объемов финансирования осуществляется на основе Прогноза кассовых выплат по расходам федерального бюджета на текущий финансовый год (далее – заявка на финансирование), представляемого в соответствии с Порядком составления и ведения кассового плана исполнения федерального бюджета в текущем финансовом году, с учетом информации Федерального казначейства о состоянии единого счета федерального бюджета (далее – информация).

Федеральное казначейство формирует информацию о состоянии единого счета федерального бюджета с учетом операций по управлению остатками на едином счете федерального бюджета и экспертной оценки.

Информация представляется в Министерство финансов Российской Федерации одновременно с заявками на финансирование, на основании которых сформирована информация.

Исполнение бюджета казенными учреждениями полностью зависит от поступлений в федеральный бюджет. В случае если заявки на финансирование превышают допустимый объем расходов, рассчитанный Федеральным казначейством на основании информации, финансирование уменьшается пропорционально доле расходов каждого главного распорядителя в общем объеме расходов.

Только в случае отсутствия заявки на финансирование предельные объемы финансирования устанавливаются в объеме 1/12 установленного объема бюджетных ассигнований по следующим группам видов расходов:

- расходы на выплаты персоналу в целях обеспечения выполнения функций

государственными органами, казенными учреждениями;

- социальные выплаты населению² [10, 11].

Внесение изменений в предельные объемы финансирования возможно осуществлять по предложениям:

- а) Министерства финансов Российской Федерации и (или) Федерального казначейства с учетом информации;

- б) главных распорядителей в случаях:

– одновременного изменения общего объема бюджетных ассигнований, предусмотренных главному распорядителю, более чем на 30% установленного объема бюджетных ассигнований;

– внесения изменений в Федеральный закон о федеральном бюджете³;

– иных случаях, установленных федеральными законами и нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации.

В соответствии с установленными нормами законодательства существует непрерывный обмен информацией между главными распорядителями, Федеральным казначейством и Министерством финансов Российской Федерации, необходимый для утверждения предельных объемов финансирования. Для утверждения предельных объемов финансирования обмен информацией производится в соответствии с графиком обмена сведениями. Рассмотрим новый порядок доведения предельных объемов финансирования расходов (рис. 1).

Доведение предельных объемов финансирования (изменений в предельные объемы финансирования) до участников бюджетного процесса осуществляется в соответствии с приказом Минфина России от 30 сентября 2008 г. № 104н.

Федеральное казначейство в течение трех рабочих дней со дня получения от Министерства финансов Российской Федерации предельных объемов финансирования (решения об отмене предельных

² Березина Е. Отсрочка (рассрочка) по уплате страховых взносов // Налоговый вестник. 2015. № 4. С. 70–76;
Колосанов Д.А. Предоставление отсрочки (рассрочки) по уплате страховых взносов: ПФР разъясняет // Аптека: бухгалтерский учет и налогообложение. 2015. № 12. С. 30–37.

³ О федеральном бюджете на 2016 г.: Федеральный закон от 14.12.2015 № 359-ФЗ.
URL: http://consultant.ru/document/cons_doc_LAW_190535

объемов финансирования) осуществляет доведение показателей до главных распорядителей на основании Казначейского уведомления. При этом заполняется разд. III «Предельные объемы финансирования» Казначейского уведомления (форма 0531721).

По строке «Дата введения в действие» заголовочной части Казначейского уведомления указывается первое число очередного месяца финансового года, на который доводятся показатели предельных объемов финансирования по соответствующему главному распорядителю.

В разд. III «Предельные объемы финансирования» Казначейского уведомления отражаются показатели предельных объемов финансирования на текущий финансовый год по соответствующему главному распорядителю, соответственно:

- в графе 1 – код главы по бюджетной классификации Российской Федерации;
- в графе 2 – сумма предельных объемов финансирования на очередной месяц текущего финансового года;
- в графе 3 – дополнительная информация, необходимая для исполнения бюджета (при наличии).

С 2016 г. изменились правила формирования документов и информационное взаимодействие между Министерством финансов Российской Федерации, главными распорядителями в информационной системе. Требования к форматам электронных документов и форматы передачи информации размещаются на официальном сайте Министерства финансов Российской Федерации в рубрике «Информационные системы Министерства финансов», разделе «Нормативно-справочная информация».

Формирование и обмен документами (за исключением документов, содержащих сведения, составляющие государственную тайну) осуществляется в форме электронных документов с использованием усиленной квалифицированной электронной подписи руководителя (уполномоченного им лица). В информационной системе Министерство финансов Российской Федерации обеспечивает главным распорядителям доступ к показателям предельных объемов финансирования в течение одного рабочего дня со дня утверждения, изменениям, решениям об отмене предельных объемов финансирования.

Формирование документов по доведению предельных объемов финансирования расходов осуществляется в информационных системах Федерального казначейства.

Сферы деятельности заказчиков и участников закупок регулируют положения Закона № 44-ФЗ [6, 7, 12]. С 1 января 2016 г. вводятся обязанности по планированию, в том числе составлению и утверждению планов закупок, обоснованию закупок. Заказчики обязаны обосновывать все закупки, которые включаются в план закупок, план-график.

План закупок формируется в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы РФ и утверждается в течение 10 рабочих дней после доведения до получателя бюджетных средств лимитов бюджетных обязательств и, соответственно, утверждения бюджетной сметы. Следует отметить, что платежи из бюджета, в том числе поставщикам товаров (работ, услуг), казенные учреждения могут осуществлять только в пределах доведенных до них лимитов бюджетных обязательств (бюджетных ассигнований), а платежи не могут превышать предельный объем выделенного финансирования на текущий финансовый год по соответствующим кодам классификации расходов бюджетов. Таким образом, исполнение плана-графика, плана закупок будет всецело зависеть от исполнения бюджета по доходам и доведения до получателей бюджетных средств предельных объемов финансирования. Представляется, что значительно ухудшится как положение казенных учреждений, так и частных партнеров, на которое может повлиять изменение условий исполнения контрактов, касающихся обязательств сторон, условий расчетов между ними, сроков и относящихся к условиям существенным.

Указанные положения надлежащим образом обеспечивают обозначенные цели контрактной системы о ее эффективности, прозрачности и целевого использования бюджетных средств⁴ [13]. Единственный вопрос заключается в том, как на практике будут реализованы эти положения [9, 14], к обсуждению которых, очевидно, следует вернуться по истечении определенного периода времени с момента начала действия нового законодательства о контрактной системе в Российской Федерации.

⁴ *Бескровный П.В.* Механизм финансового обеспечения деятельности государственных учреждений в условиях проводимой бюджетной реформы // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2014. № 19. С. 25–32; *Гусев М.Г.* Контрактная система: 2016, январь // Руководитель бюджетной организации. 2016. № 2. С. 13–21; *Дубовик И.И.* Что нужно знать производителям о контрактной системе закупок? // Промышленность: бухгалтерский учет и налогообложение. 2015. № 10. С. 24–32.

Рисунок 1

Порядок доведения предельных объемов финансирования

Figure 1

The procedure for bringing funding limits



Источник: составлено автором

Source: Authoring

Список литературы

1. Самтарова Н.А. Меры государственного принуждения в бюджетной сфере как фактор эффективного функционирования финансовой системы // Lex Russica. 2015. № 8. С. 96–106.
2. Андреева Л.В. Понятие контрактной системы и основные правила ее функционирования // Законы России: опыт, анализ, практика. 2013. № 11. С. 3–16.
3. Белов С.А., Гриценко Е.В., Жмулина Д.А. и др. Публично-частное партнерство в России и зарубежных странах: правовые аспекты. М.: Инфотропик Медиа, 2015. 528 с.
4. Вершило Т.А. К вопросу о правовых проблемах эффективного использования бюджетных средств // Финансовое право. 2013. № 12. С. 21–25.
5. Вершило Т.А. Принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств: правовые проблемы реализации // Финансовое право. 2013. № 5. С. 21–28.
6. Тапсиев И.С., Фалькова Е.Н. Новый механизм перечисления межбюджетных трансфертов под фактическую потребность: практика, особенности и проблемы // Финансы. 2015. № 4. С. 39–43.
7. Черненко А.Ф., Афонина О.А. Организация учета затрат по государственному заказу в соответствии с требованиями заказчика // Аудиторские ведомости. 2015. № 12. С. 57–69.

8. *Мартыненко С.В.* Ответственность заказчика необходимо ужесточить. Интервью с К.Ю. Яровиковым // Бюджет. 2015. № 10. С. 32–35.
9. *Куриц Н.А.* Об особенностях государственных и муниципальных закупок в условиях экономического кризиса // Право и экономика. 2015. № 1. С. 11–15.
10. *Абушенко Д.Б., Безруков А.М., Загайнова С.К. и др.* Комментарий к Федеральному закону «Об исполнительном производстве» (постатейный). М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2014. 640 с.
11. *Жмулина Д.А.* Особенности изменения и прекращения соглашения о публично-частном партнерстве // Современное право. 2015. № 6. С. 47–52.
12. *Семенихин В.В.* Бюджетные учреждения. М.: ГроссМедиа, РОСБУХ, 2015. 1100 с.
13. *Клишина М.А., Манусаджян О.В.* Обзор антикризисных планов регионов // Бюджет. 2015. № 4. С. 23–27.
14. *Пономарёва О.В.* Государственные закупки как инструмент торговой политики в развивающихся странах // Российский внешнеэкономический вестник. 2014. № 9. С. 101–119.

FINANCIAL SUPPORT IN THE AREA OF PUBLIC PROCUREMENT

Vera V. ZAGARSKIKH

Kirov IPKR of the FPS of Russia, Kirov, Russian Federation
veravyatka@rambler.ru

Article history:

Received 30 March 2016
Received in revised form
13 April 2016
Accepted 6 May 2016

JEL classification: H50, H57

Keywords: government
procurement, budget execution,
public establishment, budget
spending, budget level

Abstract

Subject The article shows how financial support in the field of public procurement is established.
Objectives The article aims to consider the changes to the rules of budget execution in part of government contracts, the adoption of budgetary commitments and payment of monetary obligations of State institutions.
Methods I analyzed the existing norms and rules in the area of public procurement, as well as social and best practices.
Results I propose a model of bringing funding limits to the recipients of budgetary funds and information interaction in the sphere of public procurement financing.
Conclusions I conclude that the performance of schedule, procurement plan fully depends on budget income performance and bringing the financing limits to the recipients of budgetary funds. Different approaches are required to undertake control measures on the issue of economic security in public procurement.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2016

References

1. Sattarova N.A. [State enforcement measures in the public sector as a factor for the efficient functioning of the financial system]. *Lex Russica*, 2015, no. 8, pp. 96–106. (In Russ.)
2. Andreeva L.V. [The concept of contract system and the basic rules of its operation]. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika = Laws of Russia: Experience, Analysis, Practice*, 2013, no. 11, pp. 3–16. (In Russ.)
3. Belov S.A., Gritsenko E.V., Zhmulina D.A. et al. *Publichno-chastnoe partnerstvo v Rossii i zarubezhnykh stranakh: pravovye aspekty* [Public-private partnership in Russia and foreign countries: the legal aspects]. Moscow, Infotropik Media Publ., 2015, 528 p.
4. Vershilo T.A. [To the question about the legal problems of efficient use of budgetary funds]. *Finansovoe pravo = Financial Law*, 2013, no. 12, pp. 21–25. (In Russ.)
5. Vershilo T.A. [The principle of effectiveness and efficiency of use of budgetary funds: legal issues of implementation]. *Finansovoe pravo = Financial Law*, 2013, no. 5, pp. 21–28. (In Russ.)
6. Tapsiev I.S., Fal'kova E.N. [A new mechanism of inter-budgetary transfers allocation under actual demand: practice, features, and problems]. *Finansy = Finance*, 2015, no. 4, pp. 39–43. (In Russ.)
7. Chernenko A.F., Afonina O.A. [Cost accounting organization under the State order in accordance with customer requirements]. *Auditorskie vedomosti = Audit Statements*, 2015, no. 12, pp. 57–69. (In Russ.)
8. Martynenko S.V. [Liability of the customer should be tightened. Interview with K.Yu. Yarovikov]. *Byudzhet = Budget*, 2015, no. 10, pp. 32–35. (In Russ.)
9. Kurtz N.A. [About the features of public procurement in the context of the economic crisis]. *Pravo i ekonomika = Law and Economy*, 2015, no. 1, pp. 11–15. (In Russ.)
10. Abushenko D.B., Bezrukov A.M., Zagainova S.K. et al. *Kommentarii k Federal'nomu zakonu "Ob ispolnitel'nom proizvodstve" (postateinyi)* [Comment to the Federal Law On Enforcement Proceedings (itemized)]. Moscow, NORMA, INFRA-M Publ., 2014, 640 p.

11. Zhmulina D.A. [Features of changes and termination of public-private partnership agreements]. *Sovremennoe pravo = Modern Law*, 2015, no. 6, pp. 47–52. (In Russ.)
12. Semenikhin V.V. *Byudzhetye uchrezhdeniya* [Budget institutions]. Moscow, GrossMedia Publ., ROSBUKH Publ., 2015, 1100 p.
13. Klishina M.A., Manusadzhyan O.V. [A review of anti-crisis plans of regions]. *Byudzhetye = Budget*, 2015, no. 4, pp. 23–27. (In Russ.)
14. Ponomareva O.V. [Public procurement as a trade policy tool in developing countries]. *Rossiiskii vneshneekonomicheskii vestnik = Russian Foreign Economic Bulletin*, 2014, no. 9, pp. 101–119. (In Russ.)