

УДК 351.72

Р.В. Муравьев

МЕТОДОЛОГИЯ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ БЮДЖЕТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Аннотация. В статье рассмотрены ключевые принципы финансирования федеральных государственных бюджетных учреждений, проанализированы основные источники финансового обеспечения деятельности, а также произведен анализ структуры финансового обеспечения федеральных государственных бюджетных учреждений.

Ключевые слова: государственный сектор, бюджетное учреждение, источники финансирования, структура финансирования.

Roman Murav'ev

THE METHODOLOGY OF THE FINANCIAL PROVIDING OF ACTIVITY OF THE FEDERAL GOVERNMENT BUDGETARY INSTITUTIONS

Annotation. In this article considered the key principles of financing federal state budgetary institutions, analyzed the main sources of financial support activities, and also the analysis of the structure of financial security of the federal government budgetary institutions.

Keywords: government sector, budgetary institution, sources of financing, financing structure.

Федеральные государственные бюджетные учреждения (ФГБУ), являются неотъемлемым и крайне важным структурным компонентом отрасли бюджетных правоотношений. В зависимости от специфики деятельности и степени эффективности ФГБУ, указанные учреждения оказывают прямое воздействие на общий уровень развития отраслей социальной сферы, например таких, как образование и здравоохранение. Таким образом, изучение сложившихся особенностей финансового обеспечения бюджетных учреждений позволяет не только увидеть и проанализировать общую картину данного процесса, но и впоследствии сформировать предпосылки для его дальнейшего развития.

Приступая к рассмотрению структуры финансирования бюджетных учреждений, в первую очередь следует отметить, что в настоящее время принято выделять два основных блока финансового обеспечения: бюджетное (госфинансирование) и внебюджетное финансирование. Учитывая законодательно закреплённый некоммерческий характер деятельности учреждений данного типа, в рамках тематики настоящей статьи наибольший интерес представляет сектор бюджетного финансирования. По определению, данному в Современном экономическом словаре, бюджетное финансирование – «предоставленное в безвозвратном порядке денежное обеспечение, выделение (ассигнование) денежных средств из государственного (местного) бюджета на расходы, связанные с осуществлением государственных заказов, выполнением государственных программ, содержанием государственных организаций» [5, с. 42]. Данное определение дает общее представление об описываемом процессе, однако ввиду особенностей законодательства в настоящее время оно является не совсем точным. К разъяснению особенностей трактовки данного определения мы вернемся при рассмотрении типизации госфинансирования.

Однако прежде чем перейти к рассмотрению типизации важно отметить, что предоставление обеспечения носит не внесистемный характер, а основано на определенных нормах и принципах. К таковым в первую очередь следует отнести определение объема и порядка предоставления средств

строго в соответствии с положениями действующего законодательства, т.е. указанные процедуры должны быть предельно регламентированы. Также стоит отметить высокую значимость соблюдения принципов максимизации эффективности, рационального и целевого использования выделяемых средств, а также постоянного контроля за соблюдением порядка использования средств бюджета. Строгое следование вышеуказанным правилам является необходимым условием для выстраивания эффективной работы системы бюджетного финансирования.

Рассмотрев основные принципы предоставления госфинансирования, целесообразно перейти к анализу его видов. Так в целях организации деятельности государственных учреждений законодательством предусмотрены следующие основные виды бюджетного финансирования: субсидия на выполнение государственного задания; субсидии на иные цели; субсидии на цели осуществления капитальных вложений. Более подробно остановимся на каждом из источников обеспечения. Исходя из положений Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» [8] бюджетные учреждения осуществляют свою деятельность на основании государственных (муниципальных) заданий. В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации (БК РФ) государственное (муниципальное) задание – «документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ)» [1, с. 7]. Государственные задания формируются для бюджетных учреждений органами, осуществляющими функции и полномочия их учредителя. Но помимо значимости в отношении определения области деятельности учреждений, данный документ играет важную роль в вопросе финансового обеспечения, поскольку на основе показателей государственного задания происходит определение объема субсидии его на выполнение.

В Российской Федерации в части определения объема финансирования на выполнение государственного задания базовым и наиболее значимым является постановление Правительства РФ от 26 июня 2015 г. № 640 «О порядке формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания». Согласно упомянутому постановлению объем финансового обеспечения выполнения государственного задания рассчитывается на основании нормативных затрат на оказание (выполнение) государственных услуг (работ) с учетом затрат на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, а также затрат на уплату налогов. Вместе с тем затраты на содержание вышеуказанных категорий имущества учитываются при определении объема финансового обеспечения в случае если данное имущество закреплено за учреждением или приобретено им за счет средств, выделенных на его закупку учредителем [3]. Таким образом, затраты на содержание имущества, которое было передано учреждением в безвозмездное пользование или сдано в аренду при определении размера финансирования не учитываются.

Возвращаясь к определению понятия «бюджетное финансирование» необходимо отметить, что на основании п. 17 ст. 30 Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ не использованные в текущем финансовом году остатки субсидий на выполнение государственного задания поступают в самостоятельное распоряжение бюджетного учреждения и могут быть использованы им для достижения уставных целей в случае реализации учреждением запланированных показателей деятельности [7]. Федеральными законами может быть предусмотрено изъятие у учреждения остатка средств рассматриваемой субсидии в объеме, соответствующем не достигнутым показателям государственного задания указанного учреждения. Следовательно, содержащийся в определении понятия «бюджетное финансирование» критерий безвозвратности средств применим с учетом указанных оговорок.

Помимо субсидий на выполнение государственного задания бюджетным учреждениям могут быть предоставлены субсидии на цели осуществления капитальных вложений и иные цели. Возмож-

ность предоставления таких субсидий прямо указана абзацем вторым пункта 1 статьи 78.1 и пунктом 1 статьи 78.2 БК РФ [1]. Примерами иных целевых субсидий являются гранты, выделяемые из бюджета в соответствии с указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ, субсидии на капитальный ремонт имущества, закрепленного за бюджетной организацией, приобретение оборудования и дорогостоящих расходных материалов, на проведение восстановительных работ в случае наступления аварийной (чрезвычайной) ситуации. Субсидии на цели осуществления капитальных вложений включают средства бюджета соответствующего уровня, направляемые на увеличение стоимости государственного имущества (реконструкцию, модернизацию имеющегося имущества или строительство новых объектов). Осуществление бюджетных инвестиций влечет соответствующее увеличение стоимости основных средств, находящихся у учреждения на праве оперативного управления.

Перечень целевых субсидий, получателями которых могут быть ФГБУ, строго индивидуален. Это объясняется как специфическими потребностями учреждений, так и тем, что номенклатура субсидий, предоставляемых учреждениям согласно вышеуказанным положениям БК РФ, формируется органами, осуществляющими функции и полномочия их учредителя, самостоятельно на основе общего перечня кодов субсидий, утвержденного приказом Министерства финансов Российской Федерации от 16 июля 2010 г. № 72н. В соответствии с настоящим приказом целевые субсидии были категоризованы следующим образом [4]:

1. субсидии на осуществление выплат физическим лицам;
2. субсидии на осуществление мероприятий по содержанию имущества, находящегося в оперативном управлении ФГБУ;
3. субсидии на приобретение нефинансовых активов, осуществление капитальных вложений, осуществление операций с недвижимым имуществом;
4. субсидии для осуществления мероприятий по мобилизационной подготовке, гражданской обороне, предотвращению и ликвидации чрезвычайных ситуаций;
5. субсидии для реализации мероприятий по охране здоровья граждан;
6. субсидии в целях обеспечения деятельности учредителя бюджетного учреждения;
7. иные субсидии.

В настоящее время всего в рамках указанных категорий бюджетные учреждения могут являться получателями 83 видов целевых субсидий. Важно также отметить, что исходя из положений п. 18 ст. 30 Федерального закона № 83-ФЗ не использованные в текущем финансовом году остатки субсидий на иные цели (не связанные с выполнением государственного задания) и бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства государственной собственности подлежат перечислению бюджетными учреждениями в соответствующий бюджет [7]. При этом остатки перечисленных ФГБУ средств могут быть возвращены данным учреждениям в очередном финансовом году при наличии потребности в направлении их на те же цели в соответствии с решением главного распорядителя бюджетных средств.

Представленные виды финансового обеспечения у подавляющего большинства учреждений составляют основу выделяемого им бюджетного финансирования. Однако учреждения сферы здравоохранения имеют иную структуру финансового обеспечения, поскольку они являются получателями средств фонда обязательного медицинского страхования, т.е. поступлений за медицинскую помощь, оказываемую в рамках программ обязательного медицинского страхования. Указанный тип финансирования можно также отнести к сфере госфинансирования, ввиду того, что в соответствии с Федеральным законом от 19 декабря 2016 г. № 418-ФЗ «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2017 г. и на плановый период 2018 и 2019 годов» в структуре доходов фонда присутствуют межбюджетные трансферты, получаемые из федерального бюджета [6].

Рассмотрев источники бюджетного финансирования стоит сказать, что Федеральным законом «О некоммерческих организациях» [8], предусмотрено право бюджетных учреждений сверх установленного государственного осуществлять приносящую доходы деятельность. Привлечение дополнительных финансовых средств осуществляется за счет предоставления предусмотренных уставом платных услуг, выполнения работ, а также за счет добровольных пожертвований и целевых взносов физических и юридических лиц (в том числе иностранных) в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Прибыль, полученная в результате предпринимательской деятельности, направляется на цели деятельности учреждения. Таким образом, осуществление приносящей доход деятельности бюджетного учреждения характеризуется следующими принципами:

- может осуществляться сверх установленного государственного задания;
- должна относиться к видам деятельности, предусмотренным учредительными документами учреждения;
- должна способствовать достижению целям создания учреждения.

Рассмотрев виды источников финансирования, важно отметить индивидуальность состава данных источников в каждой конкретно взятой финансово-хозяйственной деятельности бюджетного учреждения, как с точки зрения фактического наличия, так и в степени их значимости. Такая неоднородность обусловлена в первую очередь разносторонней спецификой деятельности, уровнем коммерческой привлекательности деятельности ФГБУ, а также составом и сроком полезного использования материально-технической базы. Для определения наиболее значимого источника финансирования учреждения, а также удельного веса каждого из источников в общей сумме поступлений необходимо провести соответствующий сравнительный анализ. В качестве объекта исследования с целью получения более репрезентативных данных о финансовом обеспечении учреждений, представляется целесообразным проанализировать структуру описываемого процесса у учреждений, подведомственных Федеральному агентству научных организаций (ФАНО) России. Такой выбор обусловлен тем, что среди всех федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции и полномочия учредителя в отношении бюджетных учреждений (ФОИВ), ФАНО России обладает самым большим количеством подведомственных учреждений. Кроме того, подведомственные ФАНО России учреждения обладают полным перечнем рассматриваемых в данной статье видов обеспечения, что позволит в целом оценить структуру финансирования в рамках одного ФОИВ. Агрегированные сведения об объемах финансового обеспечения указанных учреждений за 2014–2016 гг. представлены в относительных величинах в таблице 1. Таблица сформирована на основании сведений, содержащихся на официальном сайте для размещения информации о государственных учреждениях [2].

Исходя из полученных данных можно сделать вывод, что в рассматриваемом периоде наиболее значимым источником финансирования является субсидия на финансовое обеспечение государственного задания. Показатель данной субсидии варьируется от 49,91 % до 52,61 %, демонстрируя тенденцию к увеличению доли в структуре общих доходов (+2,70 %). Полученный результат в полной мере соотносится с некоммерческими признаками деятельности бюджетных учреждений. Следующим по степени значимости источником финансового обеспечения являются поступления от приносящей доход деятельности (среднее значения показателя составляет 40,22 %; увеличение доли в структуре доходов за рассматриваемый период на 5,66 %). Далее располагаются субсидии на иные цели со средним показателем 5,4 % в структуре поступлений и средства обязательного медицинского страхования со средним показателем 2,82 %. В отношении иных целевых субсидий важно отметить, что указанный источник поступлений является единственным, продемонстрировавшим отрицательную динамику доли в структуре поступлений (-8,83 %). Полученный результат может являться косвенным признаком, свидетельствующим об улучшении материально-технической базы учреждений, представляющих объект исследования.

Таблица 1

Структура финансового обеспечения государственных бюджетных учреждений [2]

Вид финансового обеспечения	2014 год, в %	2015 год, в %	2016 год, в %	(2016 к 2014), в %	Среднее значение показателя
Субсидия на финансовое обеспечение государственного задания	49,91	51,80	52,61	2,70	51,44
Субсидии на иные цели	10,90	3,24	2,07	-8,83	5,40
Приносящая доход деятельность	36,49	42,03	42,15	5,66	40,22
Средства обязательного медицинского страхования	2,70	2,93	3,18	0,48	2,82
ИТОГО	100	100	100		

Проанализировав виды источников финансирования государственных учреждений, а также исходя из выявленной степени их значимости, в качестве результирующего вывода стоит выявить необходимость сфокусировать внимание на проблематике формирования методики определения объема субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания в целях повышения эффективности деятельности бюджетных учреждений.

Библиографический список

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ // СЗ РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.
2. Официальный сайт для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://bus.gov.ru> (дата обращения : 16.01.2017).
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 26.06.2015 г. № 640 «О порядке формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания» // СЗ РФ. – 2015. – № 28. – Ст. 4226.
4. Приказ Минфина России от 16.07.2010 г. № 72н «О санкционировании расходов федеральных государственных учреждений, источником финансового обеспечения которых являются субсидии, полученные в соответствии с абзацем вторым пункта 1 статьи 78.1 и пунктом 1 статьи 78.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2010. – № 39.
5. Райзберг, Б. А. Современный экономический словарь / Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцева. – 6-е изд., перераб. и доп. – М. : ИНФРА-М, 2011. – 472 с.
6. Федеральный закон от 19.12.2016 г. № 418-ФЗ «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» // Российская газета. – 2016. – № 292.
7. Федеральный закон от 8.05.2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» // СЗ РФ. – 2010. – № 19. – Ст. 2291.
8. Федеральный закон от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 145.