

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПОДХОДОВ К УПРАВЛЕНИЮ ЗАКУПКАМИ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

Лотвина О.В.¹

¹ *Московский городской университет управления Правительства Москвы (107045, Москва, ул. Сретенка, д.28, e-mail: lotvina-olya@mail.ru)*

Сфера образования – одно из самых актуальных направлений социально-экономического развития страны. Закупки товаров, работ, услуг для обеспечения нужд образования способствуют организации качественного образовательного процесса, что позволяет рассматривать вопросы управления закупками как актуальную научную задачу. На сегодняшний день одна из самых актуальных тем в сфере государственных финансов – реформирование бюджетного процесса, который предполагает эффективное и рациональное использование бюджетных средств не только при разработке стратегических государственных программ, но и в первую очередь при их реализации участниками бюджетного процесса. На сегодняшний день механизмы, методы и критерии оценки деятельности бюджетных учреждений находятся на стадии разработки и законодательно не утверждены, поэтому данная тема весьма дискуссионна.

Ключевые слова: закупки, управление, организационно-экономические подходы, сфера образования

THEORETICAL FOUNDATIONS OF ORGANIZATIONAL AND ECONOMIC APPROACHES TO THE MANAGEMENT OF PROCUREMENT IN THE FIELD OF EDUCATION

Lotvina O.V.¹

¹ *Moscow City Government University of Management in Moscow, (107045, Moskva, ul. Sretenka, d.28, e-mail: lotvina-olya@mail.ru)*

The education sector — one of the most important directions of socioeconomic development of the country. Procurement of goods, works and services to meet the needs of quality education contribute to the organization of the educational process that allows us to consider issues of procurement as an actual scientific task. Today one of the most topical issues in the field of public finances - the reform of the budget process, which involves the effective and efficient use of budgetary funds not only for the development of strategic state programs, but primarily in the implementation of the budget process. To date, the mechanisms, methods and criteria for evaluation of the budgetary institutions are under development and have not been approved by law, so the topic is highly debatable efficient and effective use of funds provided by the founder of subsidies without effective and efficient expenditure of funds for the purchase is not possible.

Keywords: procurement, management, organizational-economic approaches, education

Национальная стратегия действий в интересах общества реализуется через государственную бюджетную политику, которая затрагивает все сферы жизнеобеспечения. Одним из принципов бюджетной системы, а значит, и бюджетного права, установлен принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств. Термин «эффективный» согласно Толковому словарю русского языка определяется через понятие «действенный», т.е. дающий наилучший результат. Тем самым понятия «результат», «результативность» расходов бюджета фиксируют связь цели финансовой деятельности первого порядка (исполнение финансовых назначений) с целью второго порядка — социально-экономическим эффектом этой деятельности. Следовательно, результативность показывает, достигнут или нет конечный результат от осуществленной деятельности или

предоставленной услуги, эффективность — как или с помощью чего достигнут результат. В соответствии с принципом результативности и эффективности использования бюджетных средств (ст. 34 Бюджетного кодекса РФ) участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий при составлении и исполнении бюджетов должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств.

Нарушения принципа эффективности и результативности использования бюджетных средств можно также наблюдать при реализации целевых программ, поскольку они в последнее время являются одним из основных способов использования бюджетных средств, связанных с развитием. Реализация любой программы в конечном итоге должна преследовать цель, для которой она создавалась. При этом сами целевые программы могут быть сформированы по разным отраслям и видам — от государственной программы до ведомственной. В Постановлении Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» установлено, что обязательным условием оценки планируемой эффективности государственной программы является успешное (полное) выполнение запланированных на период ее реализации целевых индикаторов и показателей государственной программы, а также мероприятий в установленные сроки. Следовательно, одним из критериев оценки эффективности реализации программ является выполнение мероприятий в срок, что чаще всего на практике и нарушается. По общему мнению ученых, именно программы позволяют решать существующие проблемы в области управления публичными финансами и наиболее острую из них — отсутствие взаимосвязи применения инструментов бюджетной политики с оценкой эффективности использования публичных финансов в бюджетной сфере. Программы позволяют достичь желаемой цели в различных сферах жизнедеятельности государства поэтапно, решая на каждом этапе промежуточные цели. При этом финансирование программ осуществляется за счет различных источников, в том числе за счет внебюджетных средств. Вместе с тем программы будут эффективным средством реализации социальной, экологической политики государства, но только в том случае, если конечным итогом будет достигнутый социальный эффект — улучшение качества жизни населения России.

На сегодняшний день одна из самых актуальных тем в сфере государственных финансов – реформирование бюджетного процесса, который предполагает эффективное и рациональное использование бюджетных средств не только при разработке стратегических государственных программ, но и в первую очередь при их реализации участниками

бюджетного процесса. Организация рационального и эффективного расходования бюджетных ресурсов необходима в любом современном обществе, поскольку существенно влияет на достижение оптимальных параметров функционирования экономики и решение стоящих перед государством приоритетных задач. Теоретически любое общество стремится использовать свои ресурсы максимально эффективно. Следовательно, необходимость оценки результативности и эффективности расходования бюджета продиктована требованиями общества. Возникает вопрос: что такое эффективность? На законодательном уровне это понятие не утверждено.

Таким образом, применение результативной модели управления бюджетными средствами предполагает контроль и управление результатами при установлении лишь верхних границ затрат (утверждении расхода денежных средств на единицу объема затрат). Получателям бюджетных средств устанавливаются количественные и качественные задания, для выполнения которых им выделяются лимиты бюджетных ассигнований. В рамках этих лимитов они могут оптимизировать свою деятельность, направив сэкономленные средства на собственные нужды. Тем самым устраняется противоречие интересов распорядителей бюджетных средств и бюджетополучателей.

В рамках поставленных задач в России формируется новая модель управления бюджетными ресурсами, которая по своим характеристикам близка к результативной. Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» направлен на решение следующих задач, на которых нужно сосредоточиться при формировании и реализации бюджетной стратегии:

- проведение анализа эффективности всех расходов бюджета. В рамках закона и программного бюджета бюджетополучателей вместе с бюджетными ассигнованиями доводятся количественные и качественные показатели услуги или работы;
- применяются механизмы, стимулирующие бюджетные учреждения к повышению качества оказываемых услуг и эффективности бюджетных расходов, расширены полномочия главных распорядителей бюджетных средств по определению форм финансового обеспечения оказания государственных услуг. В сферах, где это целесообразно, внедрены формы финансирования, обеспечивающие взаимосвязь между результатами деятельности учреждения и суммой выделяемых ему средств;
- бюджетным учреждениям предоставлено право самостоятельно определять направления расходования средств.

Данную задачу предполагается реализовать путем увеличения степени ответственности органов исполнительной власти и бюджетных учреждений за результативность бюджетных расходов и создания стимула для обеспечения прозрачности и эффективности использования бюджетных средств. Бюджетные ассигнования бюджетным учреждениям доводятся в рамках реализации определенной государственной программы. Следовательно, должны разрабатываться как общие критерии оценки эффективности, так и для конкретной программы. Любая государственная программа предполагает достижение определенных целей. На основании положений государственной программы бюджетное учреждение может определить цели, гарантирующие наиболее эффективное использование бюджетных ассигнований. Несмотря на то что критерии оценки эффективности индивидуальны для каждой программы, можно выявить и систематизировать общие критерии, которые позволяют оценить работу бюджетного учреждения любой социальной направленности. Заметим, что на сегодняшний день механизмы, методы и критерии оценки деятельности бюджетных учреждений находятся на стадии разработки и законодательно не утверждены, поэтому данная тема весьма дискуссионна. Правовые, экспертные и социальные критерии формируются аналитически на основе интеграции в единое целое объективных и субъективных оценок. В связи с этим сегодня можно достичь эффективного использования государственных ресурсов только увязкой интересов бюджетополучателей и распорядителя бюджетных средств. Безусловно, взаимная заинтересованность бюджетополучателей и их главных распорядителей (распорядителей) в достижении целей быть должна, но этого недостаточно для обеспечения эффективности использования общегосударственных финансов. И.П. Гладилина, А.И. Землин и другие ученые отмечают важность в обеспечении эффективности использования общегосударственных финансов в сфере закупок осуществления каждой закупки на принципах профессионализма заказчика, развития конкурентной среды, противодействия коррупции и др. [2;3;5]. Критерии оценки деятельности получателей бюджетных средств, взаимосвязанные с конкретными государственными программами, необходимы прежде всего для улучшения системы внутреннего и внешнего бюджетного контроля и аудита, отвечающей современным требованиям.

В качестве критериев оценки эффективности использования субсидий было предложено применять:

- 1) принцип эффективности в соответствии со ст. 34 Бюджетного кодекса РФ;
- 2) оценку эффективности использования субсидий при наличии порядка предоставления и распределения субсидий, предусмотренного нормативным правовым актом;

3) отношение фактически достигнутых показателей к плановым, заявленным в государственных заданиях. В образовании к таким показателям необходимо отнести учащихся и воспитанников, срок предоставления услуги, а также объемы фактически оказанных услуг и выполненных работ;

4) результаты удовлетворенности жителей города Москвы через социологические исследования.

Методические рекомендации «По оценке правомерности и эффективности предоставления и использования субсидий на выполнение государственного задания» (утв. приказом Контрольно-счетной палаты Москвы от 19.06.2014 № 31/01-05) дают конкретику в части оценки эффективности и результативности исполнения государственного задания. Оценку эффективности предоставления и использования субсидий на выполнение государственного задания органам исполнительной власти (учредителям и государственным учреждениям) необходимо производить с применением таких критериев, как:

1) количество потребителей государственных услуг или количество государственных услуг или выполненных работ;

2) количественная проверка полноты оказания государственного задания с учетом анализа результатов проверок, проведенных учредителем в рамках внутреннего финансового контроля, экспертных оценок или по результатам ревизий иных контрольных органов;

3) обеспечение соответствия качества оказания государственных услуг нормам законодательства и требованиям, установленным в государственном задании, в случае, если учредителем некорректно установлены показатели качества услуги и не определен порядок оценки качества выполненных работ;

4) полнота и своевременность перечисления средств на оказание государственных услуг или выполнение работ.

Оценку результативности использования бюджетных средств на выполнение государственного задания следует рассматривать как соотношение достигнутых результатов выполнения государственного задания к затратам на его выполнение. Это означает, что во многом результативность использования бюджетных средств зависит от грамотного планирования этого процесса. В отношении закупок необходимо отметить первостепенное значение планирования закупочной деятельности в рамках контрактной системы [1]. При выполнении государственного задания основными показателями эффективности являются экономность использования финансовых и материальных ресурсов, увеличение объема и номенклатуры работ и услуг без изменения размеров соответствующего источника их финансового обеспечения и т.п. Предполагается, что государственные учреждения должны

эффективно использовать средства, получаемые ими из бюджета, тем самым (пусть и косвенно) выполняя принцип эффективности использования бюджетных средств. В соответствии с Порядком формирования государственного задания для государственных учреждений города Москвы и финансового обеспечения выполнения государственного задания, утвержденного постановлением Правительства Москвы от 26.12.2012 № 836-ПП, установлены форма государственного задания и общие требования к выполнению государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ), где содержится описание качественных и количественных изменений в состоянии потребителей после оказания услуги. Что касается расходования бюджетных средств при закупках товаров, работ, услуг для обеспечения нужд сферы образования, то огромное значение приобретает институт общественного контроля [4]. Результаты должны быть измеримыми, соответствовать характеру и продолжительности оказания услуг, среди них могут быть определены приоритетные. Показатели результата выполнения государственной работы и показатели объема оказания государственных услуг (результативность выполнения работ), а также запланированные результаты оказания услуги потребителям (качественные и количественные изменения в состоянии потребителей после оказания услуги) содержатся в разделах достигнутых (не достигнутых) запланированных результатов оказания услуги потребителям и в факторах, повлиявших на отклонение фактических результатов выполнения задания от запланированных. Они рассчитываются для сопоставления показателей эффективности по различным государственным учреждениям, оказывающим однотипные услуги (выполняющим однотипные работы). Проводится анализ причин отклонений, например:

1) сравнение объема субсидии на выполнение государственного задания, предоставленной государственному учреждению, с объемами субсидий, предоставленных органом исполнительной власти иным государственным учреждениям;

2) сопоставление объема субсидии на выполнение государственного задания, предоставленной государственному учреждению, с объемами средств, израсходованных на закупку аналогичных услуг (работ) в рамках государственных закупок;

3) сравнение объема субсидии на выполнение государственного задания с показателями прошлых периодов;

4) оценка наличия остатков субсидии, не использованных в отчетном (текущем) финансовом году.

Список литературы

1. Акимов Н.А., Сергеев В.Е. Организационное прогнозирование как одно из условий развития контрактной системы в сфере закупок // *Фундаментальные исследования*, 2014. — № 7.
2. Гладилина И.П. Принцип профессионализма как основа контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // *Самоуправление*, 2014. — № 3.
3. Гладилина И.П. Управленческая компетентность в структуре профессионализма заказчика // *Фундаментальные исследования*, 2015. — № 2.
4. Гладилина И.П., Сергеева С.А. Общественное обсуждение и общественный контроль закупок // *Самоуправление*, 2013. — № 12. – С. 13–15.
5. Землин А.И., Банников П.А., Сергеева С.А. Мониторинг системы закупок в РФ: учебное пособие. – М.: Моск. гор.ун-т управления Правительства Москвы, 2014. – 24 с.

Рецензенты:

Гладилина И.П., д.п.н., профессор, профессор кафедры управления государственными и муниципальными закупками, Московский городской университет управления Правительства Москвы, г. Москва.

Землин А.И., д.ю.н., профессор, профессор кафедры управления государственными и муниципальными закупками, Московский городской университет управления Правительства Москвы, г. Москва.