

Бюджетные учреждения: продолжение темы



Татьяна Васильевна СААКЯН,
заместитель директора Департамента
бюджетной политики и методологии
Минфина России.



Елена Вячеславовна МУХТИЯРОВА,
начальник отдела Департамента
бюджетной политики и методологии
Минфина России

Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений», вызвавший много споров и дискуссий, подписан Президентом РФ. Ему присвоен номер 83-ФЗ. О том, какой же должна стать бюджетная система страны, читайте в статье.

Доработка проекта Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (далее — Закон № 83-ФЗ, Закон) проходила в условиях активного обсуждения его положений в прессе, по телевидению, на встречах в самых разных аудиториях. В рамках подготовки к реализации Закона проведены встречи с представителями финансовых органов субъектов РФ на заседании Сообщества финансистов России, а также в отдельных субъектах РФ.

Оценивая возможные социально-экономические последствия принятия Закона, Правительство РФ неоднократно встречалось с представителями Федерации независимых профсоюзов России, Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений. В результате этих встреч в принятых поправках учтен ряд

Мифы и реальность

Очевидно, что Закон № 83-ФЗ касается большого круга не только бюджетных учреждений, но и потребителей услуг, оказываемых этими учреждениями, поэтому понятна заинтересованность, с которой он обсуждается в прессе и на телевидении. К сожалению, вольно или невольно положения Закона обросли мифами, вводящими людей скорее в заблуждение, чем объясняющими суть нового Закона.

Миф первый: *принятие нового Закона приведет к приватизации государственного имущества.*

В настоящее время: собственник всего имущества бюджетных учреждений — это либо РФ, либо субъект РФ, либо муниципальное образование (ст. 296 ГК РФ).

Как станет: собственник всего имущества бюджетных учреждений — это либо РФ, либо субъект РФ, либо муниципальное образование (ст. 296 ГК РФ, п. 9 ст. 9.2 Закона «О некоммерческих организациях»).

Следовательно: все имущество по-прежнему остается в собственности соответствующего публичного образования, приватизации этого имущества не произойдет.



существенных замечаний и предложений, высказанных представителями всех заинтересованных сторон.

Основные поправки

При рассмотрении содержания внесенных поправок следует обратить внимание на следующие положения:

- оказание бюджетными учреждениями платных услуг возможно только сверх установленного государственного (муниципального) задания;
- уменьшение объема субсидии в течение срока выполнения государственного (муниципального) задания невозможно без соответствующего уменьшения государственного задания;
- бюджетные учреждения не вправе размещать денежные средства на депозитах в кредитных организациях, а совершать сделки с ценными бумагами могут, если такое право будет предусмотрено федеральным законом;
- установлены нормы, касающиеся порядка предоставления бюджетных инвестиций на увеличение стоимости основных средств, находящихся на праве оперативного



го управления у бюджетных и автономных учреждений (поправки к статьям 69 и 79 Бюджетного кодекса РФ);

- для бюджетных учреждений нового типа впервые устанавливается возможность заключать договор финансового лизинга, при этом вводятся определенные ограничения: платежи не могут осуществляться в натуральной форме и устанавливается особый порядок взыскания задолженности по неуплаченным вовремя лизинговым платежам;
- первоначальные нормативы затрат на оказание услуг федеральным бюджетным учреждением будут определяться исходя из размера бюджетных ассигнований, опреде-

ленных на его содержание, с возможным увеличением на содержание вновь вводимых объектов социальной сферы.

Поправки к Закону № 94-ФЗ

Из-за большого объема изменений, вносимых в Закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» у многих возникли опасения, как бы нововведения не ухудшили нынешнее положение дел. Вместе с тем при детальном рассмотрении становится очевидным, что все эти поправки практически не меня-

Миф третий: новые бюджетные учреждения в обеспечении своих договоров будут закладывать земли и имущество, и соответственно отдавать недвижимое имущество за долги.

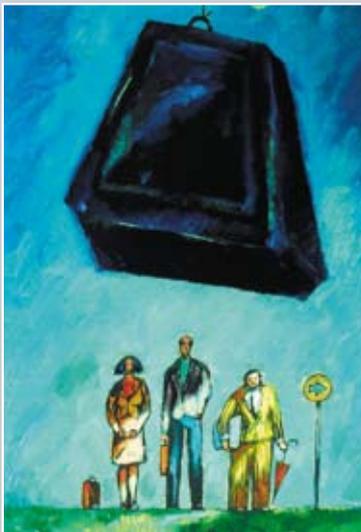


В настоящее время: имущество находится у учреждения на праве оперативного управления, владение и распоряжение таким имуществом осуществляется с согласия собственника этого имущества (ст. 120 и 296 ГК РФ). Бюджетное учреждение не вправе отчуждать либо иным способом распоряжаться имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества (ст. 298 ГК РФ). Земельный участок предоставляется бюджетному учреждению на праве постоянного (бессрочного) пользования, предусматривающем ограничение оборотоспособности земельного участка (ст. 20 Земельного кодекса РФ).

Как станет: бюджетное учреждение владеет, пользуется имуществом, закрепленным за ним на праве оперативного управления, в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, назначением этого имущества и, если иное не установлено законом, распоряжается этим имуществом с согласия собственника этого имущества (ст. 120, 296 ГК РФ). Бюджетное учреждение без согласия собственника не вправе распоряжаться особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества, а также недвижимым имуществом (ст. 298 ГК РФ). В дополнение к Земельному кодексу РФ аналогичная норма, определяющая ограничение оборотоспособности земельного участка, предоставляемого бюджетному учреждению, устанавливается в статье 9.2 Закона «О некоммерческих организациях».

Следовательно: передача в залог недвижимого имущества, особо ценного движимого имущества, земельных участков без согласия собственника незаконна.

Миф четвертый: новые бюджетные учреждения начнут злоупотреблять свободой, распродавая достояние государства.



В настоящее время: имущество находится у учреждения на праве оперативного управления, управление, владение и распоряжение таким имуществом осуществляется с согласия собственника этого имущества (ст. 120 и 296 ГК РФ).

Как станет: бюджетное учреждение владеет, пользуется имуществом, закрепленным за ним на праве оперативного управления, в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, назначением этого имущества и, если иное не установлено законом, распоряжается этим имуществом с согласия собственника этого имущества (ст. 120, 296 ГК РФ). Кроме того, Закон № 83-ФЗ регулирует отношения по крупным сделкам (к которым относятся сделки, связанные с распоряжением денежными средствами, отчуждением иного имущества (которым БУ вправе распоряжаться самостоятельно) с передачей такого имущества в пользование или в залог при условии, что цена такой сделки превышает 10 % балансовой стоимости активов бюджетного учреждения). Крупная сделка может быть совершена только с предварительного согласия учредителя (п. 12 ст. 9.2 Закона «О некоммерческих организациях»).

Следовательно: имущество является государственной собственностью, сделки с имуществом подконтрольны учредителю и собственнику.

ют действующий порядок осуществления закупок, а только распространяют его действие на бюджетные учреждения в их новом статусе. Например, ранее установленное понятие «государственный (муниципальный) заказчик» (ст. 4 Закона № 94-ФЗ) дополнено новым участником правоотношений, на которого распространяются все требования указанного закона, — бюджетным учреждением. По-прежнему при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг они будут обязаны независимо от источников финансового обеспечения их исполнения соблюдать процедуры, установленные Законом № 94-ФЗ, и нести ответственность за их нарушение. Соответствующие поправки внесены также в Кодекс об административных правонарушениях РФ.

Об автономных учреждениях

Существенные поправки внесены и в Закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»:

- первоначально в законопроекте предлагалось образовывать автономные учреждения только в сфере образования, культуры, науки, здравоохранения и социального обеспечения. Возможность создания автономных учреждений в иных сферах, ранее установленная статьей 2 Закона № 174-ФЗ, исключалась. После активных обсуждений данной нормы в итоге была принята поправка, предусматривающая создание автономных учреждений в иных сферах, если это предусмотрено федеральными законами. При этом согласно пункту 14 статьи 31 Закона № 83-ФЗ автономные учреждения, созданные в сферах, не предусмотренных пунктом 1 статьи 2 Закона «Об автономных учреждениях», подлежат реорганизации или ликвидации в течение одного года со дня официального опубликования Закона;
- в соответствии с депутатской поправкой предусмотрена возможность открытия автономным

учреждениям лицевых счетов не только в кредитных организациях, но и в территориальных органах Федерального казначейства или в финансовых органах. При этом норма вступает в силу при добровольном принятии такого решения учредителем автономного учреждения и при наличии соглашения учредителя с одним из указанных органов;

- принята норма, согласно которой автономное учреждение, так же как и бюджетное, не вправе отказаться от выполнения государственного задания;
- сохранен порядок применения упрощенной системы налогообложения для автономных учреждений.

О сроках

Значительно переработана статья Закона № 83-ФЗ, устанавливающая сроки вступления в силу его положений. В соответствии с пунктом 1 статьи 33 Закона его основные положения вступают в силу с 1 января 2011 года, за исключением положений, для которых установлены иные сроки вступления их в силу. При этом с 1 января 2011 года и до 1 июля 2012 года (согласно депутатской поправке) устанавливается переходный период.

В связи с этим чрезвычайно важными являются положения пунктов 15 и 16 статьи 33. Пункт 15 устанавливает право федерального органа исполнительной власти — главного распорядителя средств федерального бюджета принять в переходный период решение о предоставлении бюджетному учреждению, находящемуся в ведении этого органа или в ведении федерального органа исполнительной власти, подведомственного этому органу, субсидий из федерального бюджета в соответствии с пунктом 1 статьи 78.1 Бюджетного кодекса РФ. При этом в течение 10 рабочих дней со дня принятия указанного решения главному распорядителю средств федерального бюджета необходимо будет представить в установленном порядке в территориальный орган Федерального каз-

начейства соответствующие изменения, которые предполагается внести в сводный реестр главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета, главных администраторов и администраторов доходов федерального бюджета, главных администраторов и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета. Пунктом 16 статьи 33 Закона № 83-ФЗ аналогичные нормы устанавливаются и для бюджетных учреждений субъектов РФ и муниципальных бюджетных учреждений. Только принятие таких решений должно оформляться законом субъекта РФ и нормативно-правовым актом уполномоченного органа местного самоуправления.

Указанными актами должны быть определены форма финансового обеспечения деятельности бюджетных учреждений в переходный период (путем предоставления субсидий согласно п. 1 ст. 78.1 БК РФ или на основании бюджетной сметы) и дата (не позднее 1 января 2012 года), начиная с которой осуществляется зачисление в бюджет субъекта РФ или местный бюджет доходов, полученных соответственно казенными учреждениями субъекта РФ или муниципальными казен-

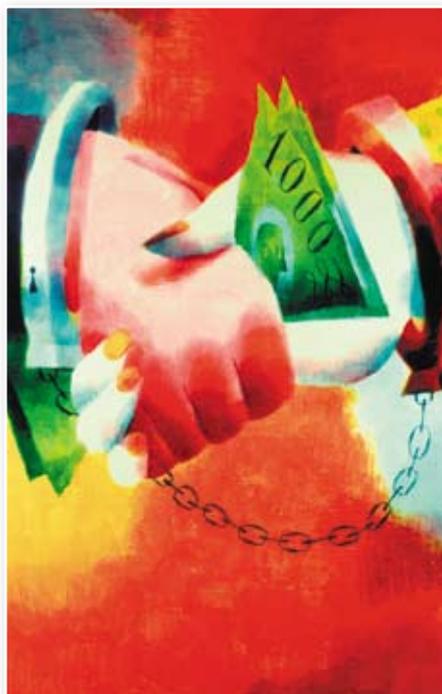


Таблица 1. Основные этапы реализации норм Закона № 83-ФЗ

Мероприятия	Сроки
Утверждение Правительством РФ перечней казенных учреждений, которые создаются путем изменения типа БУ	до 1 октября 2010 г.
Представление федеральными органами государственной власти в Федеральное казначейство утвержденных перечней бюджетных и казенных учреждений по форме, доведенной Федеральным казначейством	до 1 ноября 2010 г.
Утверждение перечней недвижимого имущества подведомственных учреждений, закрепленного за ними учредителем или приобретенным за счет средств, выделенных учредителем на эти цели	до 1 января 2011 г.
Принятие ФОИВ решения об отнесении движимого имущества федеральных БУ к особо ценному движимому имуществу	до 1 марта 2011 г.
Внесение изменений в уставы федеральных бюджетных и казенных учреждений	до 1 июня 2011 г.

ными учреждениями от платных услуг и иной приносящей доход деятельности. Указанные акты подлежат принятию до 1 декабря 2010 года.

Таким образом, перевод конкретных федеральных бюджетных учреждений на новый порядок финансового обеспечения выполнения государственного задания путем предоставления им субсидий из бюджета зависит от решения учредителя, которое может быть принято начиная с 1 января 2011 года до завершения переходного периода (за исключением тех федеральных бюджетных учреждений, которые становятся казенными в силу статьи 31 Закона). В отношении бюджетных учреждений субъектов РФ и муниципальных бюджетных учреждений такое решение принимается законом субъекта РФ и муниципальным нормативно-

правовым актом. Отдельные строки, содержащие поручения соответствующим органам государственной власти и местного самоуправления, приведены в Таблицах 1, 2.

Подведем итоги

Учреждения, которые выполняют функции публично-правового обслуживания (оборона, правоохранительная деятельность и т. д.), изменяя свой правовой статус и станут казенными учреждениями, оставаясь практически в том же правовом поле, что и нынешние бюджетные учреждения, за исключением того, что все доходы, получаемые ими от оказания платных услуг, будут перечисляться в доход соответствующего бюджета. Казенным учреждениям и «новым» бюджетным

Миф пятый: по своему статусу новые бюджетные учреждения являются коммерческими организациями.

В настоящее время: Закон «О некоммерческих организациях» на бюджетные и автономные учреждения не распространяется (п. 5 ст. 1 Закона «О некоммерческих организациях»). Бюджетное учреждение вправе осуществлять приносящую доход деятельность, если такое право предусмотрено учредительными документами (ст. 298 ГК РФ).

Как станет: Закон «О некоммерческих организациях» распространяется на бюджетные учреждения и является «базовым» законом, ограничивающим режим распоряжения имуществом, устанавливающим требования публичности информации о деятельности бюджетного учреждения и др. Бюджетное учреждение вправе осуществлять приносящую доход деятельность при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах, и лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствующую этим целям (ст. 298 ГК РФ, п. 4 ст. 9.2 Закона «О некоммерческих организациях»).

Следовательно: Законом усиливается норма о том, что бюджетные учреждения являются классическими некоммерческими организациями с ограничением сферы осуществления приносящей доход деятельности.

Миф шестой: новые бюджетные учреждения будут наращивать платные услуги за счет сокращения объема бесплатных услуг.

В настоящее время: госзадание для бюджетного учреждения должно содержать в том числе: предельные цены (тарифы) на оплату соответствующих услуг в случаях, если законодательством предусмотрено их оказание на платной основе, либо порядок установления указанных цен и тарифов (ст. 69.2 БК РФ).

Как станет: Госзадание для бюджетного учреждения должно содержать, в том числе:

- предельные цены (тарифы) на оплату соответствующих услуг в случаях, если законодательством предусмотрено их оказание на платной основе, либо порядок установления указанных цен и тарифов (ст. 69.2 БК РФ);
- бюджетное учреждение вправе оказывать платные услуги только сверх установленного государственного (муниципального) задания, а также в рамках госзадания, если это прямо установлено в федеральном законе, на одинаковых при оказании одних и тех же услуг условиях (ст. 9.2 Закона «О некоммерческих организациях»).



Следовательно: Закон уточняет действующие нормы о том, что платные услуги могут оказываться только сверх госзадания, а в рамках госзадания — если это установлено федеральным законом.

Таблица 2. Мероприятия органов государственной власти субъектов РФ (муниципальных образований)

Мероприятия	Сроки
Принятие нормативно-правовых актов, в силу которых создаются казенные учреждения путем изменения типа БУ, действовавших на дату принятия указанных нормативно-правовых актов, с указанием в них перечня казенных учреждений	до 1 декабря 2010 г.
Утверждение перечней недвижимого имущества подведомственных учреждений, закрепленного за ними учредителем или приобретенным за счет средств, выделенных учредителем на эти цели, в целях расчета субсидии	до 1 января 2011 г.
Внесение изменений в уставы подведомственных бюджетных и казенных учреждений	до 1 декабря 2011 г.
Принятие решений об отнесении движимого имущества БУ к особо ценному движимому имуществу	до 1 марта 2011 г.

учреждениям практически не придется в связи с изменением их правового статуса проходить через сложные организационные мероприятия:

- не производится переназначение руководителя и иных работников учреждения;
- имущество не перезакрепляется (то есть признается закрепленным на праве оперативного управления без принятия дополнительного решения);
- лицензии, свидетельства об аккредитации, иные разрешительные документы, выданные учреждению, продолжают действовать;
- не производится перерегистрация, по сути требуется только внесение изменений в учредительные документы.

Основные положения, характеризующие правовой статус «нового» бюджетного учреждения и правовой статус автономного учреждения, схожи: предоставляются субсидии на выполнение государственного (муниципального) задания и субсидии на иные цели; доходы, полученные от приносящей доход деятельности и использования имущества, поступают в распоряжение бюджетного учреждения. Но сохраняются и некоторые черты от старого статуса (лицевые счета в Федеральном казначействе (финансовом органе), положения Федерального закона № 94-ФЗ, которые распространяются на учреждения обоих видов, учет по упрощенной схеме, но по бюджетному плану счетов). При этом учредителем и собственником всего имущества «новых» бюджетных учреждений по-прежнему является соответствующее публично-правовое образование.

Таким образом, при ликвидации бюджетного учреждения все его имущество, которым оно не вправе распоряжаться (а это практически весь имущественный комплекс учреждения), не может быть передано кредиторам и поступает в казну публично-правового образования.

Финансовое обеспечение основных видов деятельности нового бюджетного учреждения (то есть тех, ради осуществления которых оно создано: образование, здравоохранение и т. д.) осуществляется, как и раньше, в полном объеме за счет средств бюджета, только не по смете (с указанием направлений, на которые они могут быть использованы), а путем предоставления субсидий на выполнение государственного (муниципального) задания одной суммой. При этом в Законе № 83-ФЗ четко указано, что бюджетное учреждение вправе оказывать платные услуги только сверх государственного задания. В пределах государственного (муниципального) задания платные услуги можно оказывать, только если это прямо установлено в федеральном законе (например, плата за вход в театр, музей).

Также установлено, что первоначальные нормативы затрат на оказание бюджетным учреждением услуг физическим или юридическим лицам определяются исходя из размера бюджетных ассигнований, выделенных бюджетному учреждению на обеспечение его деятельности. Таким образом, при сохранении объема оказанных учреждений услуг размер средств из бюджета не уменьшится, изменится лишь способ доведения указанных средств: не по смете, а через субсидию на гос-

задание. Кроме того, в Законе есть норма — гарантия, согласно которой уменьшение объема субсидии, предоставленной на выполнение госзадания в течение срока его выполнения, осуществляется только при соответствующем изменении самого госзадания.

При действующем порядке финансирования по смете бюджетные учреждения заинтересованы просто потратить бюджетные деньги и обосновать расширение сметы на следующий год. Связь финансирования и результатов деятельности учреждения полностью отсутствует, происходит содержание действующей сети учреждений, а не субсидирование объема услуг. Закон № 83-ФЗ устанавливает, что средства из бюджета до новых бюджетных учреждений доводятся на выполнение госзадания, в котором должны быть установлены показатели эффективности деятельности учреждения и конечный результат, за который платит бюджет. Такой принцип финансирования для бюджетных учреждений создает экономические стимулы повышения качества оказываемых услуг. ●

Миф седьмой: новый Закон не повысит качество услуг для граждан, а также заинтересованность бюджетных учреждений в результате своей деятельности.

В настоящее время:

финансовое обеспечение деятельности бюджетных учреждений осуществляется по смете. В итоге они заинтересованы просто потратить бюджетные деньги до конца финансового года и обосновать увеличение сметы на следующий год. Отсутствует прямая связь между финансированием и результатами деятельности учреждения, осуществляется содержание действующей сети учреждений, а не объема услуг (ст. 161, 221 БК РФ).

Как станет: финансовое обеспечение выполнения госзадания осуществляется путем предоставления

субсидии на его выполнение. Госзадание устанавливает показатели эффективности, объема, категории получателей госуслуги и результаты от оказания услуг, таким образом устанавливается связь между финансовым обеспечением учреждения и качеством (результатом) его работы. Неиспользованные до конца финансового года остатки субсидий, предоставленных бюджетному учреждению на выполнение госзадания, остаются в распоряжении бюджетного учреждения (п. 10 ст. 30 Закона).

Следовательно: финансовое обеспечение увязывается с результатом и показателями эффективности оказания госуслуги, создается стимул для эффективного использования средств.



Миф восьмой: средства бюджета, попав в новые бюджетные учреждения, перестанут контролироваться, и их использование не будет прозрачным.

В настоящее время: контроль за осуществлением расходов на соответствие содержания операции доведенным лимитам бюджетных обязательств осуществляется на этапе санкционирования кассовых выплат с лицевого счета, открытых учреждениям в Федеральном казначействе или финансовом органе (ст. 161, 219 БК РФ). Кроме того, информация о деятельности бюджетного учреждения закрыта для общественности, так как законодательство не устанавливает нормы о публикации такой информации в открытом доступе.

Как станет: счета по-прежнему будут открыты в Федеральном казначействе или финансовом органе, таким образом, хоть санкционирования за использование субсидии на госзадание не предусматривается, но содержание операции становится прозрачным, в том числе и для проверяющих. Кроме того, в открытом доступе в сети Интернет публикуются следующие сведения об учреждениях:

- юридические документы — учредительные документы; свидетельство о государственной регистрации; решение учредителя о создании; решение учредителя о назначении руководителя; положения о филиалах, представительствах;
- финансовые документы — план финансово-хозяйственной деятельности; годовая бухгалтерская отчетность; сведения о проведенных в отношении учреждения контрольных мероприятиях и их результатах; госзадание на оказание услуг (выполнение работ); отчет о результатах деятельности и об использовании закрепленного госимущества (ст. 32 Закона «О некоммерческих организациях»).

Следовательно: деятельность бюджетных учреждений станет намного прозрачнее для общественного контроля.

