



# ПРАВОВАЯ ОСНОВА СОЗДАНИЯ УЧРЕЖДЕНИЙ НОВОГО ТИПА

- Опыт и направления повышения эффективности государственных услуг

Государственные и муниципальные учреждения, предоставляющие услуги населению, были созданы ещё в советский период. В то время к ним предъявлялись определённые требования, касающиеся практически всех составляющих. Сегодня же эти организации разрознены, а их территориальное расположение никак не учитывает изменившихся потребностей населения, что, в свою очередь, отражается на качестве обслуживания.

Конечно, не только местоположение влияет на работу этих организаций. Основным фактором было и остаётся финансирование. Ранее оно осуществлялось по смете. Суммы, как правило, определялись методом индексации прежнего уровня бюджетного финансирования. Но реальные потребности в бюджетных средствах могли быть как более высокими, так и более низкими. Результаты работы, качество услуг в расчёт практически не принимались. Самостоятельность учреждений в управлении собственной деятельностью и фи-

нансовыми потоками, имуществом, в решении кадровых вопросов были весьма незначительны, хотя собственник учреждений нёс субсидиарную ответственность по принимаемым обязательствам. Законодательство позволяет изменить сложившуюся ситуацию. Федеральный закон № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» стал правовой основой, которая поможет создать новый тип учреждения — автономный. Что касается Федерального закона № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений», то с его принятием появились правовые основания для создания ещё одного типа — казённых — и изменения правового статуса бюджетных учреждений. Последние получают больше свободы в организации своей работы, соответственно можно ждать увеличения их заинтересованности в повышении качества оказания государственных (муниципальных) услуг.

Закон № 83-ФЗ вступает в силу с 1 января 2011 г. При этом установлен переходный период — до 1 июля 2012 г. Ожидается, что на практике полномасштабный переход к работе учреждений всех трёх типов состоится с 1 января 2012 г. До этого момента на федеральном уровне, в субъектах РФ и муниципальных образованиях необходимо

## КОНСУЛЬТИРУЕТ, РАЗЪЯСНЯЕТ СПЕЦИАЛИСТ

разработать и принять серию подзаконных правовых актов, внести изменения в их уставы. Помимо этого, для безотказного функционирования сети в каждом публично-правовом образовании целесообразно продумать новые подходы к финансированию и контролю за деятельностью учреждений (в особенности бюджетных нового типа), не ограничивающие их права и возможности, но при этом обеспечивающие необходимый поток информации для собственника и общественности о деятельности и финансовом положении.

Здесь особую роль играет государственное (муниципальное) задание, устанавливающее параметры качества и объема оказания услуг (выполнения работ). Большее значение играет мнение потребителей, которое очень важно для идентификации результатов работ по повышению качества.

Как уже говорилось выше, переходный период на новую систему устанавливается с 01.01.2001 г. по 01.07.2012 г. В этот промежуток времени законом субъекта РФ и решением органов местного самоуправления устанавливаются:

- форма финансового обеспечения деятельности бюджетного учреждения;
- дата, с которой начинается зачисление в бюджет доходов казённого учреждения;
- порядок и направление использования бюджетного учреждения-получателя бюджетных средств, казённого учреждения, доходов от сдачи в аренду имущества, платных услуг и добровольных пожертвований.

При этом надо учитывать, что в течение этого периода бюджетные учреждения являются полу-

чателами бюджетных средств (за исключением тех, которые переведены на субсидию). Что касается казённых, не надо забывать п. 21 ст. 30 ФЗ-83, в котором говорится, что на 2011 г. бюджетные ассигнования главного распорядителя бюджетных средств, имеющего подведомственные казённые учреждения, планируются с учётом расходов, осуществляемых казёнными учреждениями в 2009 г., в соответствии со сметой по предпринимательской деятельности.

Но уже сейчас необходимо распределить учреждения между типами, установить в законе субъекта РФ (решении представительного органа муниципального образования) сроки перевода бюджетных учреждений на получение субсидий. И здесь возможны три варианта развития событий:

*1 вариант.* Все бюджетные учреждения начинают получать субсидии с начала 2011 г.;

*2 вариант.* Пилотные бюджетные учреждения получают субсидии в 2011 г., остальные — с 01.01.2012 г.;

*3 вариант.* Все бюджетные учреждения получают субсидии с 01.01.2012 г.

Вариант, когда бюджетные учреждения «переводятся» на получение субсидий с 01.07.2012 г. (то есть в конце переходного периода), мы предлагаем не рассматривать, поскольку он трудно реализуем с точки зрения бюджетного цикла.

Если говорить о разработке региональных нормативно-правовых актов, то потребности в региональном нормотворчестве можно представить следующим образом:

Наименование нормативно-правового акта	Основание	Орган, утверждающий нормативно-правовые акты
Порядок создания, реорганизации, изменения типа, ликвидации учреждений	Ст. 13, 16, 17.1, 18, 19.1 закона «О некоммерческих организациях»	ВОИВ, местная администрация
Порядок утверждения уставов	Ст. 14 закона «О некоммерческих организациях»	ВОИВ, местная администрация
Порядок определения видов особо ценного движимого имущества (ОЦДИ) и перечней ОЦДИ	Ст. 9.2 Закона «О некоммерческих организациях», ст. 3 закона «Об автономных учреждениях»	ВОИВ, местная администрация
Порядок определения платы за оказание бюджетными учреждениями услуг (выполнение работ), относящихся к основной деятельности	Ст. 9.2 Закона «О некоммерческих организациях»	Учредитель
Порядок осуществления бюджетными учреждениями полномочий по исполнению публичных обязательств перед физическими лицами, подлежащих исполнению в денежной форме	Ст. 9.2 Закона «О некоммерческих организациях»	ВОИВ, местная администрация
Порядок финансового обеспечения бюджетными учреждениями полномочий по исполнению публичных обязательств перед физическими лицами, подлежащих исполнению в денежной форме	Ст. 9.2 Закона «О некоммерческих организациях»	ВОИВ, местная администрация

Наименование нормативно-правового акта	Основание	Орган, утверждающий нормативно-правовые акты
Порядок формирования и финансового обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания (внесение изменений)	Ст. 9.2 Закона «О некоммерческих организациях», ст.5 закона «Об автономных учреждениях»	ВОИВ, местная администрация
Порядок составления и утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности (есть общие требования)	Ст. 32 Закона «О некоммерческих организациях»	Учредитель
Порядок составления и утверждения отчёта о результатах деятельности учреждения и об использовании закрепленного за ним имущества	Ст. 32 Закона «О некоммерческих организациях»	Учредитель
Порядок осуществления контроля за деятельностью бюджетных и казённых учреждений	Ст. 32 Закона «О некоммерческих организациях»	ВОИВ, местная администрация
Порядок определения объёма и условия предоставления субсидий бюджетных учреждений и автономных учреждений на возмещение нормативных затрат в связи с выполнением государственного (муниципального) задания	Ст. 78.1 Бюджетного кодекса РФ	ВОИВ, местная администрация
Порядок предоставления бюджетных инвестиций автономных и бюджетных учреждений	Ст. 79 Бюджетного кодекса РФ	ВОИВ, местная администрация
Порядок утверждения бюджетных смет подведомственных получателей бюджетных средств, являющихся казёнными учреждениями (есть общие требования)	Ст. 158 Бюджетного кодекса РФ	Главный распорядитель бюджетных средств
Порядок открытия и ведения лицевых счётов бюджетных учреждений, автономных учреждений, порядок осуществления кассовых выплат	Ст. 30 Закона № 83-ФЗ, ст. 2 Закона «Об автономных учреждениях»	Финорган
Порядок санкционирования целевых субсидий	Ст. 30 Закона № 83-ФЗ	Финорган
Порядок взыскания неиспользованных остатков средств (в соответствии с общими требованиями Министерства финансов РФ) (есть общие требования, модельный)	Ст. 30 Закона № 83-ФЗ	Финорган
Порядок учёта и хранения исполнительных документов	Ст. 30 Закона № 83-ФЗ	Финорган
Предельно допустимые значения просроченной кредиторской задолженности бюджетных учреждений	Ст. 30 Закона № 83-ФЗ	Учредитель

Теперь рассмотрим меры, которые необходимо предпринять в отношении бюджетных учреждений в связи с принятием ФЗ № 83.

#### 2010 г.:

- определить тип существующего бюджетного учреждения;
- утвердить перечень недвижимого имущества для расчёта субсидий.

#### 2011 г.:

- определить состав особо ценного движимого имущества;
- утвердить изменения в уставе бюджетного учреждения;
- разработать проект плана финансово-хозяйственной деятельности (на основании порядка, утверждённого учредителем, и общих требований Минфина России);
- разработать проект госзадания (на основании порядка формирования и финансового обеспечения);

- внести изменения в трудовой договор с руководителем бюджетного учреждения;
- внести изменения в трудовые книжки.

#### 2012 г.:

- открыть в органах казначейства новые лицевые счета.

Часть вопросов требует принятия правовых актов, таких как: формирование перечней государственных услуг, составление и утверждение планов финансово-хозяйственной деятельности, составление отчётности о деятельности и об использовании имущества учреждения (на основе общих требований Минфина России), определение порядка осуществления крупных сделок и сделок с заинтересованностью.

Сейчас можно говорить о том, что в перечень государственных услуг не должны включаться платные услуги (например, ксерокопирование — это не государственная услуга). Также нецелесо-

## КОНСУЛЬТИРУЕТ, РАЗЪЯСНЯЕТ СПЕЦИАЛИСТ

образно относить к государственным деятельности, осуществляемую в рамках целевых программ, в результате отбора учреждения на основе Федерального закона № 94-ФЗ (например, выполнение разовых мероприятий). Не выделяется в качестве отдельной государственной услуги деятельность по содержанию имущества.

Что касается государственных услуг, то они должны:

- выделяться с учётом приоритетов развития отрасли (докладов о результатах и основных направлениях деятельности, целевых программ) и целей создания учреждения (устав учреждения);
- быть измеримыми, то есть должен выделяться один показатель (при необходимости — более) для выявления объёма государственной услуги;
- поддаваться нормированию;
- формулировка наименования государственной услуги должна всеми правоприменителями — и учредителями, и учреждениями — трактоваться единообразно. Виды деятельности, осуществляемые для внутреннего взаимодействия в учреждении, в качестве услуг выделять не рекомендуется. Например, отдельными государственными услугами не будут являться бухгалтерское, правовое, информационное обслуживание.

*Услуги, включённые в проект ведомственного перечня государственных услуг Министерства культуры России:*

- Формирование и учёт фондов библиотеки;
- Формирование и ведение системы электронных и карточных каталогов;
- Обеспечение физического сохранения и безопасности фонда;
- Осуществление библиотечного, библиографического и информационного обслуживания пользователей;
- Осуществление культурно-просветительских и научно-организационных мероприятий;
- Реализация профессиональных образовательных программ послевузовского образования в сфере культуры;
- Реализация дополнительных профессиональных образовательных программ в сфере культуры.

*Возможный состав показателей качества. Формирование и учёт фондов библиотеки:*

- Темп роста объёма фонда библиотеки по сравнению с предыдущим годом;
- Темп роста количества оцифрованных документов по сравнению с предыдущим годом;

- Доля библиотечного фонда, переведённого в электронную форму.

*Формирование и ведение системы электронных и карточных каталогов:*

- Темп роста объёма электронного каталога по сравнению с предыдущим годом;
- Темп роста количества записей, переданных библиотекой в Сводный каталог библиотек России;
- Темп роста количества полнотекстовых цифровых документов, создаваемых библиотекой (электронная библиотека).

*Обеспечение физического сохранения фонда:*

- Темп роста общего количества документов, прошедших стабилизацию, по сравнению с предыдущим годом;
- Доля документов, прошедших стабилизацию, от общего числа документов, нуждающихся в стабилизации;
- Темп роста общего количества документов, прошедших реставрацию, по сравнению с предыдущим годом;
- Доля документов, прошедших реставрацию, от общего числа документов, нуждающихся в реставрации;
- Количество утраченных документов на материальных носителях из-за нарушения правил хранения.

*Библиотечное, библиографическое и информационное обслуживание пользователей:*

- Темп роста количества зарегистрированных пользователей по сравнению с предыдущим годом;
- Темп роста количества посещений по сравнению с предыдущим годом;
- Темп роста количества обращений удалённых пользователей к информационным ресурсам библиотеки;
- Среднее время ожидания выполнения заявки/запроса на получение документов, имеющихся в библиотеке;
- Доля потребителей, удовлетворённых качеством услуг;
- Доля удовлетворённых запросов пользователей;
- Время ожидания выполнения заявки/запроса на получение документов или их копий по межбиблиотечному обмену.

*Культурно-просветительские мероприятия:*

- Темп роста общего количества граждан, вовлечённых в мероприятия по сравнению с предыдущим годом;
- Доля организаций, принявших участие в мероприятиях, от общего количества ор-

- ганизаций, относящихся к целевой аудиторрии мероприятий;
- Доля потребителей, удовлетворённых качеством услуг.

*Реализация дополнительных профессиональных образовательных программ в сфере культуры:*

- Доля потребителей, удовлетворённых качеством услуг;
- Доля работодателей, удовлетворённых качеством услуг;
- Темп роста количества обучающихся по дополнительным профессиональным образовательным программам по сравнению с предыдущим годом;
- Количество вновь введённых дополнительных профессиональных образовательных программ;
- Доля специалистов, имеющих практический опыт работы в соответствующих сферах, в профессорско-преподавательском составе.

Теперь попробуем разобраться: почему и для чего нужны нормативные затраты и как следует их устанавливать. Ответ на вопрос «почему» даёт ст. 78.1 Бюджетного кодекса РФ, согласно которой бюджетным и автономным учреждениям предоставляются субсидии на возмещение **НОРМАТИВНЫХ** затрат.

Отвечая на вопрос «как устанавливать нормативные затраты», необходимо иметь в виду следующее.

Для федерального уровня порядок установления следует из Постановления Правительства РФ от 02.09.2010 г. № 671, в котором права по утверждению такого порядка, делегируются отраслевым органам, осуществляющим функции и полномочия учредителя. Для субъектов РФ данный вопрос — о порядке разработки и утверждения нормативных затрат — должен быть урегулирован решением высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ (кабинета министров, правительства, администрации и т. п.)

Для чего можно использовать нормативные затраты? Всё достаточно просто: с их помощью можно решить такие задачи, как:

- оптимизация состава учреждений и оказываемых ими услуг;
- определение основных факторов роста расходов;
- выявление реальных потребностей в финансировании бюджетного сектора;
- создание среднесрочных механизмов финансового стимулирования учреждений;
- создание единых механизмов планирования бюджетных ассигнований для бюджетных и автономных учреждений;
- обеспечение на основе формул взаимосвязи объёмов оказания услуг и бюджетного финансирования.

*Варианты структурирования затрат для определения нормативов:*

*1 вариант (федеральный):*

- затраты на оказание услуг;
- затраты на содержание имущества (10 процентов — электроэнергия, 50 процентов — тепловая энергия, налоги на землю и имущество).

*2 вариант (с элементами федерального):*

- затраты на оказание услуг;
- затраты на содержание имущества (техобслуживание, коммунальные услуги, расходные материалы).

*3 вариант (традиционный):*

- прямые затраты;
- косвенные затраты (управленческий персонал, техобслуживание, коммунальные услуги, расходные материалы).

### **Финансовое обеспечение выполнения государственного задания (федеральный подход)**

Финансовое обеспечение выполнения государственного задания осуществляется в виде субсидии. Её размер рассчитывается на основании нормативных затрат на оказание государственных услуг в рамках государственного задания и нормативных затрат на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, а также на уплату налогов. При этом объектом налогообложения является указанное имущество, в том числе и земельные участки. Состав затрат на содержание имущества закреплён в Постановлении Правительства РФ № 671 и Учредителем пересматриваться не может.

Органы государственной власти субъектов РФ по своему усмотрению могут выбрать любой из приведённых выше трёх вариантов — в законодательстве никаких ограничений на этот счёт не содержится.

И теперь самое основное — как же нам относиться к нормативным затратам? Главное — не бояться. Разбираться. Конечно, процесс расчёта потребует много усилий, внимания, идей. Он даже более важен, чем результат. И всегда надо помнить о том, что нормативные затраты — элемент нового для бюджетного сектора управленческого анализа. Поэтому используйте эту возможность! И не забывайте, что применение нормативных затрат требует регулярного (ежегодного) анализа эффективности деятельности, изменения цены оказания услуги. Знайте: нормативные затраты — плохая основа для радикальных решений, хорошая — для поступательного движения вперёд.