

Первоочередные меры по реализации Федерального закона № 83-ФЗ



Марина Александровна КЛИШИНА, первый заместитель генерального директора ЦИБО,
Светлана Александровна ЛАНОВАЯ, старший аналитик ЦИБО

Для реализации положений Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (далее — Закон № 83-ФЗ) всем органам государственной власти и местного самоуправления предстоит провести огромную подготовительную работу. Какие вопросы могут возникнуть в ходе подготовительного этапа и как их решить, читайте в статье.

Закон № 83-ФЗ нормативно закрепляет существование трех типов учреждений: бюджетных, автономных и казенных. При этом предусматривает изменения правового положения большинства существующих государственных и муниципальных учреждений. В связи с этим перед всеми органами государственной власти и местного самоуправления, в ведении которых находятся государственные (муниципальные) учреждения, встает ряд вопросов:

- чем отличаются новые учреждения (бюджетные, казенные, автономные) от ныне действующих;
- какие меры и насколько оперативно следует предпринять в связи с принятием данного закона;
- как правильно распределить существующие учреждения между типами;
- какие правовые акты следует принять в субъектах РФ и муниципальных образованиях для того, чтобы выполнить нормы Закона № 83-ФЗ;
- как грамотно организовать взаимодействие с бюджетными и автономными учреждениями в условиях минимизации предварительного контроля за расходованием ими бюджетных средств и т. д.

Чтобы ответить на поставленные вопросы, необходимо особенно внимательно изучить некоторые наиболее существенные положения российского законодательства, а именно:

- новую редакцию Федерального закона «О некоммерческих организациях», который теперь распространяется на бюджетные и казенные учреждения, а частично и на автономные;
- новую редакцию Бюджетного кодекса;
- новую редакцию Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (далее — Закон № 174-ФЗ);
- для органов местного самоуправления — новую редакцию Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- статьи 30, 31 и 33 Закона № 83-ФЗ.

Найди отличия

Итак, вопрос первый: чем отличаются автономные, казенные и бюджетные учреждения нового типа от существующих учреждений (см. табл. 1)?

Казенные учреждения по своему правовому статусу, ответственности по обязательствам, механизмам бюджетного финансирования представляют собой бюджетные учреждения, лишенные права на получение доходов от приносящей доход деятельности.

Бюджетные учреждения нового типа в свою очередь приобрели значительное число черт автономных учреждений:

Таблица 1. Сравнение казенных, бюджетных и автономных учреждений

| Позиции для сравнения | Казенные учреждения | Бюджетные учреждения | Автономные учреждения |
|--|---|--|--|
| Состав закрепляемого имущества | Недвижимое, движимое | Недвижимое, движимое, особо ценное движимое | |
| Пределы ответственности учреждения | Отвечает по своим обязательствам денежными средствами | Отвечает по своим обязательствам всем имуществом, за исключением закрепленных на праве оперативного управления недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества | Отвечает по своим обязательствам всем имуществом, за исключением закрепленных на праве оперативного управления недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества |
| Ответственность собственника | Субсидиарная (в случае недостаточности у учреждения денежных средств по обязательствам учреждения отвечает собственник) | Собственник не несет ответственности по обязательствам учреждения | |
| Применение Закона № 94-ФЗ | Применяется | | Не применяется |
| Документы о планах деятельности | Смета, государственное задание | План финансово-хозяйственной деятельности, государственное задание | |
| Источники финансирования | Сметное финансирование из бюджета | Субсидии из бюджета на выполнение государственного задания (включая оплату налогов на недвижимое имущество и землю), субсидии на иные цели, средства из бюджета на исполнение публичных обязательств , доходы от оказания платных услуг | Субсидии из бюджета на выполнение государственного задания (включая оплату налогов на недвижимое имущество и землю) с учетом мероприятий, направленных на развитие автономных учреждений, перечень которых определяется учредителем, доходы от оказания платных услуг |
| Объемы бюджетного финансирования | Объем финансового обеспечения задания не зависит от типа учреждения (ст. 20 Закона № 174-ФЗ) | | |
| Счета по учету средств бюджета и доходов от предпринимательской деятельности | Лицевые счета в казначействе | | Счет в кредитной организации или лицевые счета в казначействе |
| Контроль | Предварительный, текущий, последующий | Предварительный и текущий в части субсидий на иные цели и исполнения публичных обязательств , последующий | Последующий |
| Независимый аудит | Не проводится | | Проводится ежегодно |
| Органы управления | Руководитель | Руководитель, коллегиальные органы (худсовет и т. д.) | Руководитель, наблюдательный совет , коллегиальные органы |
| Учет | Бюджетный учет | Бюджетный учет по кодам КОСГУ | Бухгалтерский учет |
| Отчетность | Бюджетная отчетность, статистическая отчетность | Бюджетная отчетность, статистическая отчетность | Бухгалтерская отчетность , статистическая отчетность |
| | Отчет о деятельности и об использовании имущества | | |
| Банкротство | Невозможно | | |
| Последствия ликвидации | В случае недостаточности денежных средств учреждения собственник исполняет обязательства перед кредиторами | Обязательства исполняются только за счет имущества, которым учреждение отвечает по обязательствам. Собственник по неисполненным обязательствам учреждения не отвечает | Обязательства исполняются только за счет имущества, которым учреждение отвечает по обязательствам. Собственник по неисполненным обязательствам учреждения не отвечает |

- они будут получать субсидии на выполнение государственного (муниципального) задания, расходование которых не будет подвергаться предварительному контролю, а остатки — изыматься в конце финансового года;
 - объем субсидии на выполнение задания учредителя будет определяться на основе нормативных затрат;
 - для бюджетных учреждений будет составляться не смета, а план финансово-хозяйственной деятельности;
 - в составе движимого имущества бюджетных учреждений будет выделяться особо ценное движимое имущество;
 - отвечать по своим обязательствам бюджетные учреждения будут всем имуществом, за исключением недвижимого и особо ценного движимого имущества, закрепленного за учреждением собственником;
 - собственник по обязательствам бюджетных учреждений ответственности нести не будет;
 - в особом порядке — по согласованию с учредителем — бюджетные учреждения будут осуществлять крупные сделки и сделки с заинтересованностью.
- В то же время у бюджетных учреждений нового типа сохраняются и черты ныне существующих бюджетных учреждений:
- счета бюджетных учреждений будут открываться в органах казначейства или финансовых органах;
 - бюджетные учреждения сохраняют возможность получения средств от приносящей доход деятельности;
 - как и в настоящее время, учредители будут утверждать для учреждений государственные (муниципальные) задания;
 - приобретение товаров, работ, услуг для бюджетных учреждений будет осуществляться в соответствии с Федеральным законом № 94-ФЗ «О размещении заказов» →

на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее — Заклн № 94-ФЗ);

- бюджетным учреждениям не потребуется создавать дополнительные органы управления (аналогичных наблюдательному совету автономного учреждения);
- в отношении бюджетных учреждений не установлено требование о проведении ежегодного аудита.

Все учреждения, независимо от типа, будут подготавливать и размещать в сети Интернет отчет о результатах деятельности и об использовании имущества.

Какой тип учреждения выбрать?

Хотя формально подп. 1 п. 2 ст. 31 Закона № 83-ФЗ предписывает органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления утвердить к 1 декабря 2010 года перечень казенных учреждений, более правильным представляется уже сейчас продумать, как учреждения будут распределены между всеми тремя типами: автономными, бюджетными и казенными. При решении о распределении учреждений между типами в первую очередь необходимо обеспечить соблюдение требований законодательства, а именно определений бюджетных, казенных и автономных учреждений, обращая внимание на следующие особенности:

- бюджетные и автономные учреждения по определению выполняют работы и оказывают услуги, тогда как казенные учреждения также могут выполнять функции, например, проводить экспертизы, осуществлять иные юридически значимые действия, заниматься контрольно-надзорной деятельностью (следовательно, если учреждение выполняет функции, его следует отнести к казенному);
- состав сфер деятельности бюджетных учреждений не является закрытым, тогда как для автономных учреждений в новой редакции Закона № 174-ФЗ предусмотрен ограниченный перечень сфер, а деятельность автономных учреждений в иных сферах возможна лишь в случае, если это предусмотрено федеральным законодательством (в настоящее время такая возможность предусмотрена в Градостроительном кодексе).

Далее стоит принять во внимание следующее обстоятельство: получает ли учреждение доходы от приносящей доход деятельности. То есть следует иметь в виду, что автономным и бюджетным учреждениям данные средства будут зачисляться на их собственные счета и расходоваться на правах самостоятельного распоряжения. В свою очередь доходы, полученные казенными учреждениями, будут зачисляться в доход бюджета, а главные распорядители бюджетных средств на основе п. 22 ст. 30 Закона № 83-ФЗ будут иметь право распределять бюджетные ассигнования между подведомственными казенными учреждениями, осуществляющими приносящую доход деятельность, с учетом объемов доходов от такой деятельности, зачисляемой в соответствующий бюджет. Таким образом, если важное значение имеют объемы поступления средств от приносящей доход деятельности и оператив-

ность их последующего расходования, а также персонификация источников доходов и учреждений (например, при получении родительской платы в дошкольных образовательных учреждениях), то учреждения не стоит переводить в казенные. Аналогичная рекомендация может быть дана в случае, если учреждение получает благотворительные взносы, особенно целевого характера: поступление таких взносов в доходы бюджета (что произойдет в случае с казенным учреждением), лишит благотворителя заинтересованности в передаче средств, а учреждение — важного дополнительного источника поступлений.

Следует иметь в виду, что в новой редакции Закона № 174-ФЗ отменен запрет на создание путем изменения типа автономных учреждений в сфере здравоохранения. Вероятно, для некоторых учреждений здравоохранения открывшаяся возможность будет представлять интерес.

С учетом вышеизложенных подходов наиболее целесообразным будет сохранение большинства бюджетных учреждений в статусе бюджетных или перевод их в автономные. Лишь в единичных случаях учреждения целесообразно переводить в казенные. При этом если со временем будет определено, что выбранный тип учреждения не является оптимальным, данный тип может быть изменен в порядке, установленном Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти (местной администрацией), с сохранением всех имеющихся у учреждения лицензий и иных разрешительных документов.

О контроле

Опасения, связанные с тем, что контроль за расходованием бюджетных средств и в целом деятельностью бюджетных и автономных учреждений существенно сократится и собственники лишатся прежнего влияния на учреждения, несколько преувеличены. Во-первых, в отношении расходования бюджетными учреждениями иных субсидий предварительный контроль за их целевым использованием сохраняется. Отсутствие сметы компенсируется наличием плана финансово-хозяйственной деятельности, в рамках которого можно сформировать своего рода кассовый план учреждения с описанием в нужной степени детализации финансовых потоков учреждения не только в целом на год (три года), но и на промежуточные периоды (например, кварталы). Отчетность о выполнении государственного (муниципального) задания, отчетность о выполнении плана финансово-хозяйственной деятельности, бюджетная отчетность для бюджетного учреждения и бухгалтерская — для автономного в совокупности могут обеспечить учредителя информацией относительно того, как учреждение расходует бюджетные средства и не возникает ли просроченной кредиторской задолженности. Следует заметить: просроченная кредиторская задолженность является косвенным свидетельством того, что полученные бюджетные средства были израсходованы нерационально или направлены учреждением на цели, не предусмотренные в плане финансово-хозяйственной деятельности.

Также необходимо принимать в расчет и следующий факт. В п. 27 ст. 30 Закона № 83-ФЗ установлено, что орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, осуществляющий функции и полномочия учредителя бюджетного учреждения, при заключении трудового договора с руководителем бюджетного учреждения предусматривает в нем помимо прочего:

- показатели оценки эффективности и результативности его деятельности;
- условие о расторжении трудового договора по инициативе работодателя в соответствии с Трудовым кодексом при наличии у бюджетного учреждения просроченной кредиторской задолженности, превышающей предельно допустимые значения, установленные органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя.

Следовательно, ответственность за экономически грамотную организацию работы учреждения возлагается на его руководителя и это обеспечит более ответственное расходование учреждением бюджетных средств.

Меры для реализации положений Закона № 83-ФЗ

Некоторые меры, необходимые для реализации нового закона на региональном и муниципальном уровне, предусмотрены в п. 2 ст. 31 Закона № 83-ФЗ. Однако это далеко не все действия, которые необходимо предпринять для правового обеспечения реализации реформы. На основе анализа норм Закона № 83-ФЗ можно выделить следующие основные вопросы, которые потребуются урегулировать решениями высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ (местной администрации):

- порядок создания, реорганизации, изменения типа и ликвидации учреждений, а также утверждения их уставов и внесения в них изменений;
- порядок определения видов особо ценного движимого имущества бюджетного учреждения;
- порядок осуществления органами государственной власти (местного самоуправления) функций и полномочий учредителя;
- порядок осуществления бюджетным учреждением полномочий по исполнению публичных обязательств перед физическим лицом, подлежащих исполнению в денежной форме;
- порядок осуществления контроля за деятельностью бюджетных и казенных учреждений;
- порядок предоставления бюджетных инвестиций автономным и бюджетным учреждениям.

Решения финансовых органов потребуются для установления процедур ведения лицевого счетов бюджетных учреждений нового типа, порядка санкционирования расходования субсидий бюджетным учреждениям на иные цели, порядка учета и хранения исполнительных документов. Кроме того, органам, осуществляющим функции и полномочия учредителя, потребуется урегулировать:

- порядок составления и утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения (в соответствии с установленными Минфином России требованиями);
- порядок отчетности о деятельности и об использовании имущества учреждения (в соответствии с установленными Минфином России требованиями);
- предельно допустимый уровень просроченной кредиторской задолженности бюджетных учреждений, подлежащий включению в трудовой договор с руководителем учреждения.

Помимо этого, с учетом сроков вступления Закона № 83-ФЗ в силу (1 января 2011 г.) и установленного переходного периода (до 1 июля 2012 г.) целесообразно продумать, с какого момента новые положения будут применяться в отношении бюджетных учреждений. Представляется, что оптимальным является полномасштабное применение норм закона с начала финансового года (например, с 2012 г.). Все обозначенные меры целесообразно закрепить в утверждаемом высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ либо местной администрацией плане мероприятий. ●

СПРАВКА «БЮДЖЕТА»

Центр исследования бюджетных отношений —

это российская негосударственная консалтинговая компания, специализирующаяся на исследованиях в области управления общественными финансами, аккумулирующая лучший международный опыт и сочетающая перспективные теоретические разработки с примерами лучшей практики.

Центр оказывает услуги федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления по подготовке методологической и правовой базы, а также обучению (проведение семинаров в г. Москва и на территории заказчика) в следующих направлениях:

- создание и деятельность бюджетных учреждений нового типа, автономных и казенных учреждений;
- повышение качества и эффективности оказания государственных и муниципальных услуг, формирование государственных и муниципальных заданий, нормирование бюджетных расходов;
- программы повышения энергоэффективности; механизмы финансирования мероприятий по энергосбережению из бюджета и внебюджетных источников; энергосервисные контракты;
- мониторинг качества управления бюджетными средствами (финансовый менеджмент);
- системное внедрение инструментов бюджетирования, ориентированного на результат.

Центр исследования бюджетных отношений

119270, Москва, Лужнецкая набережная, д.2/4, стр.16

Телефон: (495) 287 0701,

Факс: (495) 287 0702

info@rb-centre.ru, www.rb-centre.ru

