

УДК 336

Е. А. Король,

канд. экон. наук,

советник государственной гражданской службы Российской Федерации 3 класса
Управления Федерального казначейства по Хабаровскому краю

О «РЕВОЛЮЦИИ» В БЮДЖЕТНОМ СЕКТОРЕ

Nowadays controlling means a fundamental system of business management which aims at the future of a company, i.e. at highly effective activity, existence and company's development. In order to achieve long-term efficient and strategic goals a company needs system integrated, informational, analytical, instrumental and methodological support of a company's top management team. Thanks to such support not only plan making, accounting, control and analysis but also coordinative activity of specialized services and divisions can be provided.

Keywords: *controlling, management decision, company development, management accounting, forecasting, budgeting, management.*

30 декабря 2009 г. на рассмотрение Государственной Думы был внесён проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» № 308243-5 (далее – законопроект). Данный законопроект по существу предполагает «революцию» в бюджетном секторе. Законопроект так или иначе коснётся многих федеральных органов государственной власти, субъектов РФ и муниципальных образований. Речь идёт об изменении правового статуса многих бюджетных учреждений.

До 1 января 2011 г. законопроектом устанавливается переходный период, который позволяет как бюджетным учреждениям с расширенным объёмом прав, так и казённым учреждениям функционировать, по

сути, в прежнем правовом режиме.

В переходный период:

1) бюджетные учреждения являются получателями бюджетных средств;

2) государственное (муниципальное) задание для бюджетных учреждений может не формироваться;

3) доведение лимитов бюджетных обязательств до федеральных бюджетных учреждений осуществляется в порядке, установленном Министерством финансов РФ для получателей средств федерального бюджета с указанием кода классификации операций сектора государственного управления в разрезе групп и статей, а по группе «Поступление нефинансовых активов» с указанием кода группы классификации операций сектора государственного управления;

4) суммы поступивших в соответствующий бюджет доходов от сдачи в аренду имущества, находящегося в федеральной

собственности и переданного в оперативное управление федеральным бюджетным или казённым учреждениям культуры и искусства, здравоохранения, науки, образования, а также архивным учреждениям, отражаются на лицевых счетах указанных учреждений, открытых в органах Федерального казначейства, и используются сверх бюджетных ассигнований;

5) бюджетное или казённое учреждение на основании закона (решения) о бюджете вправе использовать на обеспечение своей деятельности полученные им средства от приносящей доход деятельности в соответствии со сметами доходов и расходов по приносящей доход деятельности;

б) казённое учреждение обеспечивает исполнение своих денежных обязательств, указанных в исполнительном документе, в порядке, установленном гл. 24¹ Бюджетного кодекса Российской Федерации для бюджетных учреждений;

7) для отражения операций с доходами, полученными от приносящей доход деятельности, применяются являющиеся едиными для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации группа «Доходы от приносящей доход деятельности» и входящие в неё следующие подгруппы доходов бюджетов:

- доходы от собственности по приносящей доход деятельности;
- рыночные продажи товаров и услуг;
- безвозмездные поступления от приносящей доход деятельности;
- целевые отчисления от государственных и муниципальных лотерей.

Коды указанных группы и подгрупп доходов бюджетов, а также перечень входящих в них статей и подстатей доходов бюджетов утверждает Минфин РФ.

С 1 января 2011 г. изменения, касающиеся правового положения бюджетных учреждений и казённых учреждений, предлагается распространить и на учреждения, находящиеся в ведении субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. В целом законопроект направлен на повышение эффективности предоставления государственных и муниципальных услуг при условии сохранения (либо снижения темпов роста) расходов бюджетов на их предоставление путём создания условий и стимулов для сокращения внутренних издержек учреждений и привлечения ими внебюджетных источников финансового обеспечения, а также создания условий и стимулов для федеральных органов исполнительной власти для оптимизации подведомственной сети.

Основные цели законопроекта обусловлены необходимостью решения следующих задач:

- создание предпосылок для повышения качества государственных и муниципальных услуг;
- внедрение элементов «рыночности» в деятельность государственных и муниципальных учреждений;
- переориентация внимания учреждений с обоснования потребности в бюджетных ресурсах, а затем их «освоения» на максимальный учёт интересов потребителей услуг;
- ускорение реструктуризации бюджетного сектора и формирование условий для более полной практической реализации подходов, заложенных в федеральном законодательстве об автономных учреждениях;
- активизация развития материальной базы государственных и муниципальных учреждений за счёт более ак-

тивного привлечения средств из внебюджетных источников финансирования;

– привлечение и удержание в бюджетной сфере высокопрофессиональных кадров;

– создание механизмов для переложения части ответственности за отраслевое развитие на руководителей государственных и муниципальных учреждений;

– обеспечение больших возможностей для ускоренного развития наиболее успешных государственных (муниципальных) учреждений.

Решение поставленных целей возможно путём выполнения следующих мероприятий.

Во-первых, предполагается изменить правовое положение существующих бюджетных учреждений, способных функционировать на основе рыночных принципов, без их преобразования и создать условия и стимулы для сокращения внутренних издержек и повышения эффективности их деятельности.

Во-вторых, изменятся механизмы финансового обеспечения бюджетных учреждений с расширенным объёмом прав. Вместо сметного финансирования предполагается финансирование путём предоставления субсидий в рамках выполнения государственного задания.

В-третьих, бюджетным учреждениям будет предоставлено право заниматься приносящей доход деятельностью с поступлением доходов в самостоятельное распоряжение этих учреждений.

В-четвёртых, предполагается устранить субсидиарную ответственность государства по обязательствам бюджетных учреждений с расширенным объёмом прав.

В-пятых, будут расширены права бюджетных учреждений по распоряжению любым закреплённым за учреждением движимым имуществом, за исключе-

нием особо ценного движимого имущества, перечень которого устанавливает орган публичной власти – учредитель соответствующего учреждения.

Законопроектом предлагается целый ряд изменений в действующие нормативные правовые акты.

Статья 1 законопроекта предусматривает внесение изменений в Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании». Указано, что учредителем образовательного учреждения могут быть:

1) Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования;

2) российские и иностранные коммерческие организации, а также объединения указанных юридических лиц (ассоциации и союзы);

3) российские некоммерческие организации, в том числе общественные и религиозные объединения, а также объединения указанных юридических лиц (ассоциации и союзы);

4) иностранные организации, созданные в организационно-правовой форме фондов;

5) физические лица.

Осуществление приносящей доход деятельности государственными и муниципальными образовательными учреждениями допускается, если это не противоречит федеральным законам.

Казённое учреждение не вправе осуществлять долевое участие в деятельности других учреждений (в том числе образовательных), организаций, приобретать акции, облигации, иные ценные бумаги и получать доходы (дивиденды, проценты) по ним.

Статья 2 законопроекта предусматривает внесение изменений в Закон Российской Федерации от 9 октября 1992 г. № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре».

Обширные изменения вносятся ст. 3 за-

конопроекта в часть первую ГК РФ в части определения правового положения учреждений в имущественных отношениях.

В ст. 120 «Учреждения» ГК РФ внесено дополнение о том, что государственное или муниципальное учреждение может быть не только бюджетным или автономным учреждением, но и казённым.

При этом бюджетное учреждение отвечает по своим обязательствам всем имуществом, за исключением особо ценного движимого имущества, закреплённого за бюджетным учреждением собственником этого имущества или приобретённого бюджетным учреждением за счёт выделенных таким собственником средств, а также недвижимого имущества. Собственник имущества бюджетного учреждения не несёт ответственности по обязательствам бюджетного учреждения.

В новой редакции изложена ст. 298 «Распоряжение имуществом учреждения» ГК РФ. Автономное учреждение без согласия собственника не вправе распоряжаться недвижимым имуществом и особо ценным движимым имуществом, закреплёнными за ним собственником или приобретёнными автономным учреждением за счёт средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества. Остальным закреплённым за ним имуществом автономное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно, если иное не установлено законом.

Автономное учреждение вправе осуществлять приносящую доходы деятельность в соответствии со своими учредительными документами. Доходы, полученные от такой деятельности, и приобретённое за счёт этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряже-

ние автономного учреждения.

Бюджетное учреждение без согласия собственника не вправе распоряжаться особо ценным движимым имуществом, закреплённым за ним собственником или приобретённым бюджетным учреждением за счёт средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества, а также недвижимым имуществом. Остальным закреплённым за ним имуществом бюджетное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно, если иное не установлено законом.

Бюджетное учреждение вправе осуществлять приносящую доходы деятельность в соответствии со своими учредительными документами. Доходы, полученные от такой деятельности, и приобретённое за счёт этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение бюджетного учреждения.

Казенное учреждение не вправе отчуждать либо иным способом распоряжаться имуществом без согласия собственника имущества. Казённое учреждение может осуществлять приносящую доходы деятельность в соответствии со своими учредительными документами. Доходы, полученные от указанной деятельности, поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации. Статья 4 законопроекта предусматривает внесение изменений в Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

Законопроектом предусмотрено создание нового типа государственного (муниципального) учреждения – казенное учреждение. Соответствующие изменения и дополнения будут внесены в Федераль-

ный закон от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», который дополняется новой ст. 9.1 «Государственные, муниципальные учреждения».

Государственными, муниципальными учреждениями признаются учреждения, созданные Российской Феде-

рацией, субъектом Российской Федерации и муниципальным образованием.

Типами государственных, муниципальных учреждений признаются автономные, бюджетные и казенные.

Сравнительная характеристика типов учреждений приведена в таблице.

Таблица – Сравнительная характеристика типов учреждений

Тип учреждения	Финансирование	Приносящая доход деятельность	Счета	Учёт
Автономное учреждение	Субсидии в соответствии с заданием учредителя и на содержание имущества	Самостоятельно распоряжаются доходами	Счета в кредитных организациях	Коммерческий план счетов
Бюджетное учреждение	Субсидии и средства бюджета (на исполнение публичных денежных обязательств перед физ. лицами; на осуществление мероприятий в соответствии с нормативными правовыми актами)	Самостоятельно распоряжаются доходами	В ОФК (финансовых органах)	Коммерческий план счетов с ведением аналитического учёта по укрупнённым кодам КОСГУ, а в части средств бюджета – по бюджетному плану счетов
Казённое учреждение	На основе бюджетной сметы	Доходы зачисляются в бюджет, используются в установленном законодательством порядке	В ОФК (финансовых органах)	Бюджетный план счетов

Порядок формирования государственного (муниципального) задания и порядок финансового обеспечения выполнения этого задания определяются:

- 1) Правительством РФ в отношении федеральных бюджетных учреждений;
- 2) высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в отношении бюджетных учреждений субъекта Российской Федерации;

ской Федерации в отношении бюджетных учреждений субъекта Российской Федерации;

- 3) местной администрацией в отношении муниципальных бюджетных учреждений.

Утверждение устава бюджетного или казённого учреждения осуществляется:

- 1) Правительством Российской Федерации;

рации в отношении федеральных бюджетных или казённых учреждений;

2) высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в отношении бюджетных или казённых учреждений субъекта Российской Федерации;

3) местной администрацией муниципального образования в отношении муниципальных бюджетных или казённых учреждений.

ГК РФ дополнен новой ст. 17¹ «Изменение типа государственного или муниципального учреждения».

Изменение типа государственного или муниципального учреждения не является его реорганизацией. При изменении типа государственного или муниципального учреждения в его учредительные документы вносятся соответствующие изменения. При изменении типа к создаваемому учреждению в порядке правопреемника переходят права и обязанности учреждения, тип которого изменяется.

Статьёй 8 законопроекта предполагается внести изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации.

Во многих статьях Бюджетного кодекса понятие «бюджетное учреждение» заменяется на «казённое учреждение», ибо статус нынешнего бюджетного учреждения существенно изменяется.

Под казённым учреждением понимается государственное (муниципальное) учреждение, осуществляющее оказание государственных, (муниципальных) услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством

Российской Федерации полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления, финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счёт средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы.

В новой редакции предполагается изложить ст. 161 «Особенности правового положения казённых учреждений».

Казённое учреждение находится в ведении органа государственной власти (государственного органа), органа управления государственным внебюджетным фондом, органа местного самоуправления, осуществляющего бюджетные полномочия главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, если иное не установлено законодательством Российской Федерации.

Взаимодействие казённого учреждения при осуществлении им бюджетных полномочий получателя бюджетных средств с главным распорядителем (распорядителем) бюджетных средств, в ведении которого оно находится, осуществляется в соответствии с Кодексом.

Финансовое обеспечение деятельности казённого учреждения осуществляется за счёт средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации и на основании бюджетной сметы.

Казённое учреждение может осуществлять приносящую доходы деятельность, только если такое право предусмотрено в его учредительном документе. Доходы, полученные от указанной деятельности, поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации.

Заключение и оплата казённым учреждением государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров, подлежащих исполнению за счёт бюджетных средств, производятся от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования в пределах доведённых казённому учреждению лимитов бюджетных обязательств, если иное не установлено настоящим Кодексом.

Нарушение казённым учреждением требований настоящего пункта при заключении государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров является основанием для признания их судом недействительными по иску органа государственной власти (государственного органа), органа управления государственным внебюджетным фондом, органа местного самоуправления, осуществляющего бюджетные полномочия главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, в ведении которого находится это казённое учреждение.

В случае уменьшения казённому учреждению как получателю бюджетных средств главным распорядителем (распорядителем) бюджетных средств ранее доведённых лимитов бюджетных обязательств, приводящего к невозможности исполнения казённым учреждением бюджетных обязательств, вытекающих из заключённых им государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров, казённое учреждение должно обеспечить согласование в соответствии с законодательством Российской Федерации о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд

новых условий по цене и (или) количеству (объёмам) товаров (работ, услуг) государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров.

Сторона государственного (муниципального) контракта, иного договора вправе потребовать от казённого учреждения возмещения только фактически понесённого ущерба, непосредственно обусловленного изменением условий государственного (муниципального) контракта, иного договора.

При недостаточности лимитов бюджетных обязательств, доведённых казённому учреждению для исполнения его денежных обязательств, по таким обязательствам от имени Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования отвечает соответственно орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, осуществляющий бюджетные полномочия главного распорядителя бюджетных средств, в ведении которого находится соответствующее казённое учреждение.

Казённое учреждение самостоятельно выступает в суде в качестве истца и ответчика.

Казённое учреждение обеспечивает исполнение денежных обязательств, указанных в исполнительном документе, в соответствии с настоящим Кодексом.

Статьёй 20 законопроекта установлено, что на федеральные органы государственной власти (государственные органы) и их территориальные органы, органы управления государственными внебюджетными фондами распространяются положения,

установленные настоящим Федеральным законом для казённых учреждений.

В целях приведения правового положения федеральных учреждений в соответствие с требованиями законопроекта предписано:

1) создать федеральные казённые учреждения, изменив тип следующих федеральных государственных учреждений, действующих на дату вступления в силу Федерального закона:

а) управления объединений, управления соединений и воинских частей Вооружённых Сил Российской Федерации, военные комиссариаты, органы управления внутренними войсками, органы управления войсками гражданской обороны, соединения и воинские части внутренних войск, а также других войск и воинских формирований;

б) следственные изоляторы уголовно-исполнительной системы и исправительные учреждения, исполняющие наказания;

в) специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации;

г) учреждения Главного управления специальных программ Президента Российской Федерации, Государственной фельдъегерской службы Российской Федерации, Федеральной миграционной службы, Федеральной таможенной службы, Федерального космического агентства, Федеральной службы безопасности Российской Федерации, Службы внешней разведки Российской Федерации, Федеральной службы охраны Российской Федерации, Федеральной служ-

бы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков;

д) психиатрические больницы (стационары) специализированного типа с интенсивным наблюдением, лепрозории и противочумные учреждения;

2) федеральным органам исполнительной власти не позднее 31 декабря 2010 г. представить в Федеральное казначейство утверждённые перечни подведомственных им бюджетных и казённых учреждений;

3) федеральным государственным органам, осуществляющим функции и полномочия учредителей бюджетных учреждений:

а) утвердить до 1 июля 2010 г. в целях расчёта субсидий подведомственным бюджетным учреждениям по представлению соответствующих бюджетных учреждений перечни недвижимого имущества, закреплённого за ними учредителем или приобретённого бюджетными учреждениями за счёт средств, выделенных им учредителем на приобретение такого имущества;

б) обеспечить до 1 ноября 2010 г. принятие решений об отнесении движимого имущества федеральных бюджетных учреждений к особо ценному движимому имуществу;

в) обеспечить в течение одного года со дня официального опубликования Федерального закона внесение изменений в уставы федеральных бюджетных и казённых учреждений.