

Реформа бюджетной сферы: проблемные вопросы

В начале февраля 2011 года в подмосковной Коломне прошел семинар для представителей муниципальных образований Московской области. Организатором мероприятия выступила компания «Бюджетные и Финансовые Технологии». Основные вопросы, которые рассматривались в ходе семинара представителями Минфина России, экспертами компании «Бюджетные и Финансовые Технологии», были посвящены новациям, связанным с реализацией 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 и Программы Правительства РФ от 30 июня 2010 г. № 1101-р по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года.

Закон № 83-ФЗ, в корне меняющий существующую бюджетную систему, впору сравнить со стихией, которую если нельзя предотвратить, то нужно пережить. И не просто пережить, а внедрить в жизнь все то новое, что привносит бюджетная реформа. Начало жизни в условиях Закона № 83-ФЗ прежде всего связано с подготовкой соответствующей нормативно-правовой базы.

Как отметила в своем выступлении **Е. В. Мухтиярова**, начальник отдела Департамента бюджетной политики

5 марта 2010 г. № 296-р, на основании которого и готовились все подзаконные акты. То есть к моменту вступления Закона № 83-ФЗ в силу (1 января 2011 года) нормативно-правовая база была сформирована практически полностью. Утверждено семь постановлений Правительства РФ (см. табл. 1), из 10 необходимых приказов Министерства финансов РФ утверждено восемь, оставшиеся два запланированы к разработке и утверждению в 2011 году. Это проект приказа Минфина России «Об установлении порядка санкциони-

за Минфина России «Установление порядка предоставления информации о деятельности государственных (муниципальных) учреждений и об использовании закрепленного за ними имущества, ее размещения на официальном сайте в сети Интернет и ведения указанного сайта». И хотя не все из утвержденных постановлений и приказов распространяются на каждый из трех уровней бюджетной системы РФ (отдельные документы касаются только Федерации), тем не менее они заслуживают внимания субъектов и муниципальных образований, поскольку концепция, логика нововведений, заложенная в данных документах, актуальна и для них.

Если в 2010 году внимание Минфина России было сосредоточено на подготовке необходимых подзаконных актов и подготовке к реализации Закона № 83-ФЗ на федеральном уровне, то 2011 год, по словам Е. В. Мухтияровой, запланирован как «год регионов». В течение года решено провести крупномасштабные совещания во всех федеральных округах. Также активная работа будет проходить в отраслевых министерствах, которые и формируют политику в той или иной сфере. Речь идет прежде всего о Министерстве образования и науки РФ, Министерстве культуры РФ, Министерстве здравоохранения и социального развития РФ.

Рассказывая о ходе реализации Закона № 83-ФЗ, Е. В. Мухтиярова обратила внимание присутствующих на то, что учредителям бюджетных учреждений предстоит разработать более десятка документов, без которых функционирование бюджетного учреждения в новом правовом статусе невозможно. При этом все документы

Если в 2010 году внимание Минфина России было сосредоточено на подготовке необходимых подзаконных актов и подготовке к реализации Закона № 83-ФЗ на федеральном уровне, то 2011 год запланирован как «год регионов»

и методологии Министерства финансов РФ, еще на стадии чтений законопроекта был подготовлен План мероприятий по совершенствованию правового положения государственных (муниципальных) учреждений, утвержденный распоряжением Правительства РФ от

рования расходов федеральных бюджетных учреждений, источником финансового обеспечения которых являются бюджетные инвестиции, представленные в соответствии с пунктом 5 статьи 79 Бюджетного кодекса Российской Федерации» и проект прика-

Таблица 1. Постановления Правительства РФ

Дата принятия/Номер	Название документа	Комментарии
26 июля 2010 г. № 537	«О порядке осуществления федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального государственного учреждения»	Постановление носит систематизирующий характер. В нем отражены все функции и полномочия учредителя, которые выполняет орган власти в отношении бюджетных, казенных, автономных учреждений. Также на основании данного постановления можно проследить весь перечень документов, которые учредитель должен разработать. Это постановление распространяется только на федеральный уровень, но следует иметь в виду, что функции и полномочия, которые должны осуществляться на уровне субъекта РФ и муниципального образования, идентичны. Поэтому постановление можно использовать вне зависимости от уровня бюджета
26 июля 2010 г. № 538	«О порядке отнесения имущества автономного или бюджетного учреждения к категории особо ценного движимого имущества»	Постановление распространяется на Федерацию, субъекты РФ и муниципальные образования. Категория «особо ценное движимое имущество» не новация. Она присутствовала у автономных учреждений, другое дело, что автономные учреждения были не везде. Порядок определения особо ценного движимого имущества устанавливается на соответствующем уровне. На уровне субъекта РФ это осуществляет высший орган исполнительной власти региона, на уровне муниципального образования — местная администрация. Следует напомнить, что в соответствии с Законом № 83-ФЗ перечень особо ценного движимого имущества должен быть сформирован до марта 2011 года
26 июля 2010 г. № 539	«Об утверждении Порядка создания, реорганизации, изменения типа и ликвидации федеральных государственных учреждений, а также утверждения уставов федеральных государственных учреждений и внесения в них изменений»	У органа власти, осуществляющего функции учредителя, появляется много полномочий. Поэтому, чтобы иметь возможность максимально оперативно управлять своей подведомственной сетью, учредитель получает право принимать самостоятельное, а не через распоряжение Правительства РФ решение о создании, ликвидации, реорганизации учреждения. Через распоряжения Правительства РФ будут создаваться только казенные учреждения. Раздел об учредительных документах интересен в связи с тем, что с 2012 года планируется запустить общероссийский сайт, на котором будут размещаться юридические и финансовые документы государственных и муниципальных учреждений (полный перечень можно посмотреть в ст. 32 Закона «О некоммерческих организациях»). В том числе на сайте будут размещаться уставы. Так как Минфин России будет определять формы для размещения информации, то за образец будет взята структура устава, которая утверждена данным постановлением. Так что есть смысл обратить особое внимание на соответствующий раздел
2 августа 2010 г. № 590	«О порядке осуществления федеральным бюджетным учреждением полномочий федерального органа государственной власти (государственного органа) по исполнению обязательств перед физическим лицом, подлежащих исполнению в денежной форме, и финансового обеспечения их осуществления»	Очень часто понятие «публичное обязательство» путают с «публично- нормативными обязательствами». В связи с этим стоит помнить, что на бюджетные учреждения, получающие субсидии, нормы Бюджетного кодекса РФ уже не распространяются. Нормы, которые регулируют публичные обязательства, прописаны в ч. 5 ст. 9.2 Закона «О некоммерческих организациях». Публичные обязательства перед физическими лицами не подлежат включению в норматив на госзадание, они четко выражены в конкретной денежной форме
2 сентября 2010 г. № 671	«О порядке формирования государственного задания в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания»	Несмотря на то что данное постановление регулирует порядок формирования финансового обеспечения государственного задания на федеральном уровне, оно интересно и для субъектов РФ, и для муниципальных образований. Объясняется это тем, что подход к формированию финансового обеспечения, заложенный в данном постановлении, может транслироваться на все уровни бюджетной системы
17 декабря 2010 г. № 1045	«О внесении изменений и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»	—
31 декабря 2010 г. № 1204	«О Порядке предоставления в 2011 году бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности Российской Федерации в форме капитальных вложений в основные средства федеральных бюджетных учреждений и федеральных автономных учреждений»	Обратите внимание, это постановление распространяется только на 2011 год! Бюджетные инвестиции предоставляются бюджетным и автономным учреждениям на счета, открытые в органах Федерального казначейства, то есть как получателям бюджетных средств. Далее будет разработано постановление, касающееся инвестиций, которые будут предоставляться после окончания переходного периода

должны быть разработаны к моменту перевода бюджетного учреждения на субсидию. Как известно, по положениям ч. 15, 16 ст. 33 Закона № 83-ФЗ уже в течение переходного периода (с 1 января 2011 года по 1 июля 2012 года) бюджетные учреждения могут финансироваться путем предоставления субсидии на выполнение государственного (муниципального) задания. Следо-

вательно, как только субъект РФ или муниципальное образование принимает такое решение, то для бюджетных учреждений автоматически «включаются» все нормы Закона № 83-ФЗ, причем в полном объеме. «Об этом нужно помнить», — подчеркнула представитель Минфина России.

Понимая всю сложность ситуации, в которой сейчас находятся и субъек-

ты РФ, и муниципальные образования, Минфин России планирует разработать методические материалы, а именно Комплексные рекомендации органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления по реализации Закона № 83-ФЗ. Также будут написаны комментарии к Закону № 83-ФЗ и нормативно-правовым актам, принятым в целях

его реализации, и типовая (учебная) программа обучения специалистов государственных (муниципальных) учреждений и органов государственной власти (органов местного самоуправления) в связи с изменением правового положения государственных (муниципальных) учреждений.

Работа и услуги

Пока Минфин России готовит официальные методические рекомендации и комментарии, финансовое сообщество также активно обсуждает все те вопросы, которые возникают в ходе реализации Закона № 83-ФЗ. По словам **Н. В. Гвоздевой**, заместителя генерального директора «БФТ», одним из проблемных и горячо обсуждаемых является вопрос определения услуги и работы. Дело в том, что до некоторого времени у нас не было ни четкого разделения, ни четкого определения услуги и работы. В связи с этим возникала серьезная путаница. Чтобы внести ясность в данный вопрос, Минфин России решил ввести свои определения услуги и работы.

Так услуга — это то, что оказывается конкретному потребителю: физическому или юридическому лицу. Работа — это деятельность, которая осуществляется по заказу или в интересах государства, общества, группы лиц. Одним словом, у работы нет конкретного потребителя. Например, деятельность центров, выпускающих методические рекомендации для библиотек, домов культуры признается работой.

Почему же так важно разделить работу и услугу? Как отметила **Н. В. Гвоздева**, на услугу в обязательном порядке устанавливается подушевой норматив. Соответственно чем больше услуг оказывает учреждение, тем больше денег оно получит. В то же время для работы норматив не обязателен. Безусловно, по решению органа местного самоуправления, главного распорядителя может устанавливаться норматив, допустим, на работу по благоустройству 1 кв. м территории, но может и не устанавливаться.

К тому же есть такие работы, к примеру научно-исследовательские разработки, которые нормировать технически невозможно. Исходя из этих принципов были сформированы базовые перечни услуг и работ на федеральном уровне. Надо сказать, что данные принципы отличаются от тех, которые использовались год назад, и поэтому даже те, кто в прошлом году сформировал свои перечни работ и услуг, сейчас должны их пересмотреть.

Финансовый контроль

Закон № 83-ФЗ устанавливает новые «правила игры» не только для бюджетных учреждений, определенные новации ожидаются и в работе органов финансового контроля. О новых функциях контрольных органов участникам семинара рассказал **Д. В. Гарин**, ведущий консультант компании «Бюджетные и Финансовые Технологии». Как отметил высту-

пующий, финансирование бюджетных учреждений на основании государственных (муниципальных) заданий и внедрение их в деятельность учреждений расширяет сферу деятельности контрольных органов. Во-первых, они должны будут проверять правомерность формирования и использования субсидий на выполнение государственного (муниципального) задания. Поскольку задания должны формироваться на основании утвержденных нормативов затрат, то контрольным органам придется проверять обоснованность расчетов этих нормативов. Во-вторых, необходимо будет контролировать выполнение муниципального задания учреждениями в части достижения установленных показателей объема и качества услуг. Таким образом, деятельность контрольных органов будет включать контроль не только финансовой, но и содержательной деятельности учреждений.

Материал подготовила **О. В. ГОРШЕНИНА**



Александр Наумович МОНОСОВ, генеральный директор компании «Бюджетные и Финансовые Технологии»

Наша компания ежегодно проводит большое количество различного рода семинаров на темы государственного и муниципального управления. Высокая посещаемость этих семинаров говорит о том, что вопросы, которые обсуждаются на них, являются не просто актуальными, а жизненно важными. Семинар в городе Коломна, на который приехало более 200 представителей из 36 муниципальных образований Московской области, — яркое подтверждение востребованности таких мероприятий.

Мы очень хорошо понимаем, какая большая ответственность за выполнение масштабной работы по реализации Закона № 83-ФЗ, мероприятий, направленных на повышение эффективности бюджетных расходов, лежит на плечах этих людей. Наша основная цель — помочь регионам и муниципальным образованиям успешно справиться с этими непростыми задачами в ситуации, когда идет такое большое количество изменений в законодательстве, особенно касающемся двух основных тем: изменения статуса бюджетных учреждений и перехода к программно-целевому бюджетированию.

За 13 лет работы на рынке государственных и муниципальных финансов наша компания стала лидером в сфере управленческих и информационных технологий для государственного и муниципального управления. У нас есть большой опыт и множество наработок, реализованных в 35 регионах и более чем 800 муниципальных образованиях РФ, которыми мы готовы делиться с аудиторией. И, конечно же, мы готовы предложить современный комплексный подход к решению стоящих задач, в том числе основанный на информационно-технологических платформах.

Я хочу поблагодарить администрацию Коломны за великолепную организацию семинара и всех участников мероприятия за проявленный к нам интерес.

КОММЕНТАРИЙ