

В.М. Трухин,
начальник УГМК Росгидромета

Принципы административной реформы с учетом изменения статуса государственных учреждений, вытекающих из 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»

Основные причины низкой эффективности выполнения работ (оказания услуг) действующими бюджетными учреждениями такие:

- В настоящее время за счет средств бюджета осуществляется содержание сети бюджетных учреждений вне зависимости от объема и качества оказанных ими услуг.
 - У бюджетных учреждений отсутствуют стимулы к оптимизации и повышению эффективности; это вызвано сметным финансированием.
 - Большинство бюджетных учреждений характеризуются высокой степенью закрытости управления. Учреждения работают в условиях фактически отсутствующей конкуренции в своей сфере деятельности.
- Факторы, препятствующие ускорению процесса создания и развития автономных учреждений:
- Сложная процедура создания автономных учреждений (по каждому учреждению требуется решение Правительства РФ), что не позволяет осуществить массовый переход к автономным учреждениям.
 - Отсутствие гарантий того, что при переходе в автономное учреждение финансовое положение организации не ухудшится.
 - Нет явных стимулов к переходу в автономные учреждения с учетом существующих на практике широких возможностей для бюджетных учреждений.
 - Нормативные ограничения для бюджетных учреждений нивелируются слабым контролем за их соблюдением.

В результате, на федеральном уровне с 2006 года создано лишь двадцать два автономных учреждения.

Для достижения главной цели – повышение эффективности и качества выполнения работ (предоставления государственных услуг) – необходимо решение следующих основных задач:

- 1 – Создание условий и стимулов для более эффективного использования бюджетным учреждением средств, предоставленных из бюджета.
- 2 – Создание условий для федеральных органов власти по оптимизации сети учреждений.

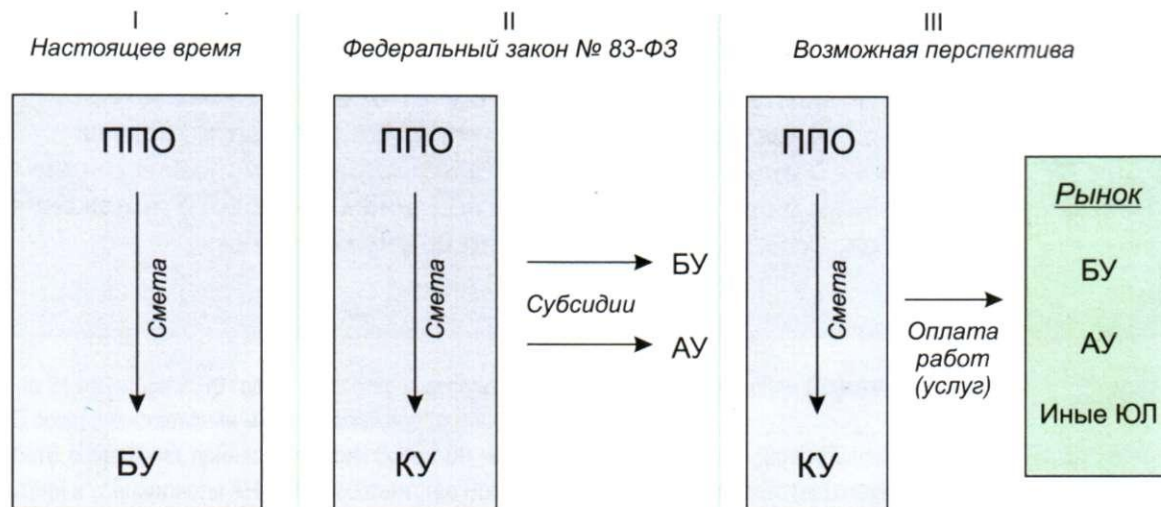
Механизм достижения первой задачи:

- 1) Расширение объема прав части бюджетных учреждений (по аналогии с АУ):
 - а) переход на субсидии по госзадаанию;
 - б) устранение субсидиарной ответственности;
 - в) полученные доходы поступают в распоряжение бюджетного учреждения.
- 2) Перевод остальных бюджетных учреждений в казенные учреждения с минимальными правами по распоряжению доходами и имуществом.

Механизм достижения второй задачи:

- 1) Расширение компетенции ФОИВ по реорганизации, изменению типа и ликвидации подведомственных учреждений.
- 2) Установление гарантий сохранения объема бюджетных ассигнований при изменении типа учреждения.

Этапы реформы и перспективы



Обозначения: ППО – публично-правовое образование; БУ – бюджетное учреждение; АУ – автономное учреждение; КУ – казенное учреждение; Иные ЮЛ – иные юридические лица.

Позиции, которые не меняются у действующих бюджетных учреждений при переходе к новому статусу

При переходе к новому статусу остается неизменным:

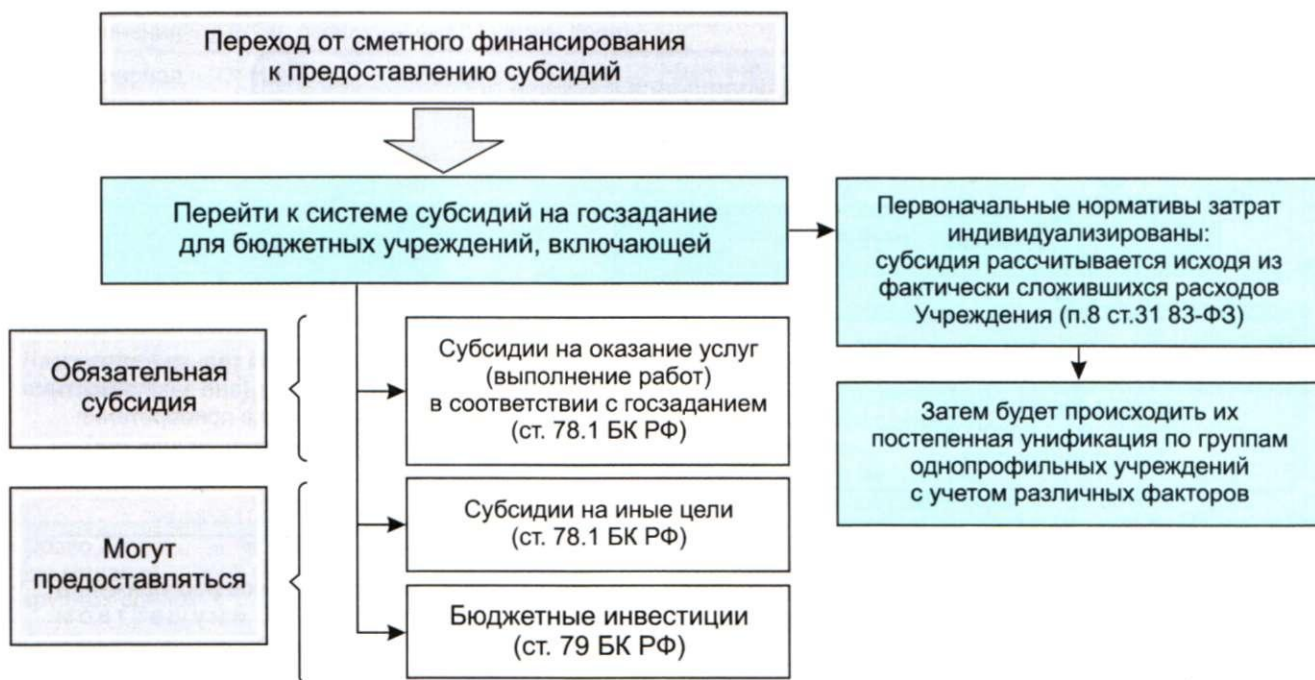
1. Счета учреждений по-прежнему открываются в Казначействе (финансовом органе).
2. На все закупки распространяется действие Закона № 94-ФЗ.
3. Система управления: не требуется переназначение руководителя и иных работников учреждения.
4. Недвижимым имуществом учреждение не может распоряжаться без согласия собственника.
5. Лицензии, свидетельства об аккредитации, иные разрешительные документы, выданные учреждению, продолжают действовать.
6. Имущество учреждений сохраняется у них в полном объеме без перезакрепления.

В целом организационные мероприятия сведены к минимуму – необходимо будет только внести изменения в устав. Кроме того, с 1 января 2011 года до 1 июля 2012 года устанавливается переходный период.

Основные изменения в статусе бюджетных учреждений предполагают расширение объема прав и повышение самостоятельности бюджетных учреждений:

- 1) Изменение механизмов финансового обеспечения - переход с бюджетной сметы на субсидии по госзадаанию.
- 2) Полученные доходы не являются доходами бюджета и остаются в распоряжении учреждения и должны направляться на достижение целей, ради которых учреждение создано.
- 3) Расширение самостоятельности по использованию средств, полученных из бюджета.
- 4) Отмена субсидиарной ответственности государства по обязательствам бюджетного учреждения.
- 5) Расширение прав по распоряжению движимым имуществом (за исключением особо ценного движимого имущества).
- 6) Заключение гражданско-правовых договоров, приобретение прав и обязанностей от своего имени.

Изменение механизма финансового обеспечения бюджетных учреждений



Упрощение операций по лицевым счетам бюджетных учреждений, открытым в Казначействе

Операции со средствами бюджетных учреждений, полученными в виде субсидий на лицевых счетах, открытых в органах Федерального казначейства, осуществляются:

- 1) По субсидиям на оказание государственных услуг (выполнение работ):
 - Без предоставления в Казначейство (финансовый орган) документов, подтверждающих возникновение денежных обязательств.
 - Остатки неиспользованных на начало финансового года средств используются на те же цели в следующем финансовом году (п. 17 ст. 30 83-ФЗ).
- 2) По иным целевым субсидиям:
 - С представлением в Казначейство (финансовый орган) документов, подтверждающих возникновение денежных обязательств.
 - Остатки неиспользованных на начало финансового года средств используются на те же цели при наличии потребности в них в соответствии с решением учредителя (п. 18 ст. 30 83-ФЗ).

Отмена субсидиарной ответственности государства по обязательствам бюджетных учреждений

С 1 января 2011 года государство не несет ответственности по обязательствам бюджетных учреждений:

- Бюджетное учреждение (БУ) отвечает по своим обязательствам своим имуществом (за исключением всего недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленного за БУ собственником или приобретенным БУ за счет средств, выделенных ему собственником на эти цели) (ст. 120 ГК РФ).
- Если правоотношение с участием бюджетного учреждения возникло до 1 января 2011 года, то государство продолжает нести субсидиарную ответственность по всем обязательствам, вытекающим из такого правоотношения (п. 9 ст. 31 83-ФЗ).

Расширение объема прав по использованию и распоряжению движимым имуществом у бюджетных учреждений



Автоматический перевод в силу закона ряда федеральных бюджетных учреждений в казенные учреждения

Предлагается с 1 января 2011 г. создать казенные учреждения, изменив тип федеральных бюджетных учреждений, непосредственно определенных в Законе, в том числе:

- управления объединений, управления соединений и воинские части Вооруженных 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;
- учреждения, исполняющие наказания, следственные изоляторы уголовно-исполнительной системы, учреждения, специально созданные для обеспечения деятельности уголовно-исполнительной системы, выполняющие специальные функции и функции управления;
- специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации;
- учреждения МВД, ГУСПа, ФМС, ФТС, ФСБ, СВР, ФСО, специальные, воинские, территориальные, объектовые подразделения федеральной противопожарной службы МЧС, аварийно-спасательные формирования федеральных органов исполнительной власти;
- психиатрические больницы (стационары) специализированного типа с интенсивным наблюдением, лепрозории и противочумные учреждения.

По сути, статус казенных учреждений будет идентичен существующему, закрепленному в действующем законодательстве Российской Федерации правовому статусу бюджетного учреждения, с дополнительным ограничением в виде зачисления всех полученных учреждением средств от приносящей доходы деятельности в соответствующий бюджет.

Бюджетное учреждение (с расширенным объемом прав), автономное учреждение и казенное учреждение: предложения по распоряжению имуществом и ответственности

| Критерии сравнения | Бюджетное учреждение (с расширенным объемом прав) | Автономное учреждение | Казенное учреждение |
|--|---|---|--|
| Субсидиарная ответственность государства | Нет | Нет | Есть |
| Ответственность учреждения по своим обязательствам | Всем имуществом, кроме: а) особо ценного движимого имущества, закрепленного собственником; б) любого недвижимого имущества. | Всем имуществом, кроме: а) особо ценного движимого имущества, закрепленного собственником; б) недвижимого имущества, закрепленного собственником. | В пределах, доведенных ЛБО |
| Распоряжение имуществом | Всем имуществом, кроме: а) особо ценного движимого имущества, закрепленного собственником; б) любого недвижимого имущества. | Всем имуществом, кроме: а) особо ценного движимого имущества, закрепленного собственником; б) недвижимого имущества, закрепленного собственником. | Не вправе распоряжаться любым имуществом |
| Право на совершение крупных сделок | С предварительного согласия учредителя | С предварительного согласия наблюдательного совета. | Отсутствует |
| Особо ценное движимое имущество | Виды могут определять профильные министерства. Перечни определяет орган, выполняющий функции учредителя. | Виды могут определять профильные министерства. Перечни определяет орган, выполняющих функции учредителя. | Не выделяется |

Бюджетное учреждение (с расширенным объемом прав), автономное учреждение и казенное учреждение: органы управления, создание, реорганизация и ликвидация, учреждение иных организаций

| Критерии сравнения | Бюджетное учреждение (с расширенным объемом прав) | Автономное учреждение | Казенное учреждение |
|--|---|---|---|
| Органы управления | Руководитель (директор, начальник и т.д.); также могут быть совещательные органы и органы самоуправления. | Наблюдательный совет, руководитель; иные органы (ученый совет, художественный совет и т.д.). | Руководитель; также могут быть совещательные органы и органы самоуправления. |
| Создание учреждения | 1. Новые федеральные БУ создаются по решению Правительства РФ. 2. Создание БУ путем изменения типа автономных или казенных учреждений осуществляется профильным министерством. | 1. Новые федеральные АУ создаются по решению Правительства РФ. 2. Создание АУ путем изменения типа БУ осуществляется профильным министерством. | 1. Новые федеральные КУ создаются по решению Правительства РФ. 2. Массовый перевод части БУ в КУ в силу закона с 1 января 2011 года. |
| Реорганизация и ликвидация (банкротство запрещено) | Полномочия по федеральным БУ переданы от Правительства РФ профильным министерствам. | По решению учредителя – в случаях и порядке, установленных Гражданским кодексом РФ. | В отношении федеральных КУ – по решению профильного министерства. |
| Право внесения имущества в капитал хозяйственных обществ | Только в случаях, прямо установленных законом (к примеру, Федеральным законом от 2 августа 2009 года № 217-ФЗ) | Есть | Нет |

Бюджетное учреждение (с расширенным объемом прав), автономное учреждение и казенное учреждение: финансирование, закупки, иные договоры, кредиты

| Критерии сравнения | Бюджетное учреждение (с расширенным объемом прав) | Автономное учреждение | Казенное учреждение |
|--|---|---|---|
| Финансовое обеспечение | В виде субсидий в соответствии с заданием учредителя, бюджетных инвестиций и субсидий на иные цели. Доходы поступают в самостоятельное распоряжение. | В виде субсидий в соответствии с заданием учредителя, бюджетные инвестиции. Доходы поступают в самостоятельное распоряжение. | На основе бюджетной сметы. Доходы от приносящей доход деятельности зачисляются в бюджет. |
| Документы о планах деятельности, государственное (муниципальное) задание | План ФХД (финансово-хозяйственной деятельности), государственное (муниципальное) задание. | План ФХД (финансово-хозяйственной деятельности), государственное (муниципальное) задание. | Смета. Для отдельных учреждений – государственное (муниципальное) задание. |
| Открытие счетов | В органах Казначейства (финансовых органах) за исключением случаев, установленных НПА. | Вправе открывать счета в банках и в соответствии с соглашением в Казначействе (финансовом органе). | В органах Казначейства (финансовых органах) за исключением случаев, установленных НПА. |
| Распространение действия 94-ФЗ | Распространяется в полном объеме. | Не распространяется | Распространяется в полном объеме |
| Заключение контрактов и иных гражданско-правовых договоров | Заключает от своего имени (за исключением случаев, установленных НПА, когда БУ приравнивается к получателю бюджетных средств и заключает госконтракты). | Заключает от своего имени. | Заключает от имени публично-правового образования. |
| Привлечение заемных средств | Могут (с ограничением на крупные сделки). | Могут | Не могут |

Бюджетное, автономное и казенное учреждение: учет, контроль, отчетность, открытость

| Критерии сравнения | Бюджетное учреждение (с расширенным объемом прав) | Автономное учреждение | Казенное учреждение |
|---|--|--|--|
| Учет | Бухгалтерский учет по упрощенному бюджетному плану счетов. | Бухгалтерский учет. | Бюджетный учет. |
| Финансовый контроль и контроль учредителя | В основном – последующий (контроль выполнения госзадания). Предварительный (санкционирование по целевым субсидиям и бюджетным инвестициям). | Последующий (контроль выполнения госзадания). | Предварительный по всем расходам (проверка Казначейством наличия денежного обязательства), текущий и последующий контроль. |
| Отчетность | Бухгалтерская отчетность, статистическая отчетность, отчет о результатах деятельности и использования имущества. | Бухгалтерская отчетность, статистическая отчетность, отчет о результатах деятельности и использования имущества. | Бюджетная отчетность, статистическая отчетность, отчет о результатах деятельности и использования имущества. |
| Открытость | Сведения об учреждении и его деятельности; публикуются в открытом доступе в сети Интернет на общероссийском сайте, который будет создан Федеральным казначейством и запущен с 1 января 2012 г. (ст. 32 Закона 7-ФЗ). | | |

**Сравнительный анализ налоговой нагрузки на бюджетные учреждения
(с учетом нового правового статуса), автономные учреждения и казенные учреждения**

| Налог | Автономное учреждение | Бюджетное учреждение (с расширенным объемом прав) | Казенное учреждение |
|-------------------------------------|--|--|---|
| НДС от платных услуг | Уплачивают (с учетом льгот, установленных ст. 149 НК РФ). | Уплачивают (с учетом льгот, установленных ст. 149 НК РФ). | Уплачивают (с учетом льгот, установленных ст. 149 НК РФ). |
| НДС от аренды | Уплачивают. | Уплачивают. | Не уплачивают (платит арендатор – налоговый агент). |
| Налог на прибыль | Уплачивают (субсидия в налогооблагаемую базу не включается). | Уплачивают (субсидия в налогооблагаемую базу не включается). | Не уплачивают (налогооблагаемая база отсутствует). |
| Госпошлина за наименование «Россия» | Уплачивают (при регистрации учредительных документов). | Уплачивают (при регистрации учредительных документов). | Не уплачивают. |
| Упрощенная система налогообложения | Применяется. | Не вправе применять. | Не вправе применять. |
| Налог на имущество, земельный налог | Уплачивают (расходы на уплату налога на недвижимое имущество и особо ценное движимое имущество включены в сумму субсидии). | Уплачивают (расходы на уплату налога на недвижимое имущество и особо ценное движимое имущество включены в сумму субсидии). | Уплачивают (за счет доведенных им на эти цели ЛБО). |

Основные этапы реализации предлагаемых изменений (федеральный уровень)

| Мероприятия | Сроки |
|---|------------------------|
| Утверждение Правительством РФ перечней казенных учреждений, которые создаются путем изменения типа бюджетных учреждений (БУ). | до 1 октября 2010 года |
| Представление федеральными органами государственной власти в Федеральное казначейство утвержденных перечней бюджетных и казенных учреждений. | до 1 ноября 2010 года |
| Утверждение перечней недвижимого имущества, закрепленного за подведомственными учреждениями учредителем или приобретенного за счет средств, выделенных учредителем на эти цели. | до 1 января 2011 года |
| Принятие ФОИВ решений об отнесении движимого имущества федеральных БУ к особо ценному движимому имуществу. | до 1 марта 2011 года |
| Внесение изменений в уставы федеральных бюджетных и казенных учреждений. | до 1 июня 2011 года |

Определение типа ФГУ, подведомственных Росгидромету

Определение типа учреждений Росгидромета основывалось на:

- сравнительном анализе правового положения ФГУ различного типа, изложенном выше;
- анализе законодательства в области гидрометеорологии и смежных с ней областей, предусматривающего выполнение работ (предоставление услуг), как за счет бюджетного финансирования (работы федерального назначения, информация общего назначения), так и за счет заказчика – пользователя, потребителя (работы регионального, специального назначения, специализированная информация);
- учете того, что бюджетное финансирование не обеспечивает в полной мере возмещение расходов на их содержание, значительную долю в расходах учреждений составляют доходы от платных услуг;
- учете почти 20-летнего опыта финансово-хозяйственной деятельности учреждений, направленной на развитие приносящей доходы деятельности.

Вывод: Наиболее приемлемым типом государственных учреждений Росгидромета является «федеральное бюджетное учреждение (ФБУ)».

Оптимизация и реорганизация сети бюджетных учреждений Росгидромета

Необходимость укрепления и укрупнения сети бюджетных учреждений (БУ) вызвана:

- дальнейшим сокращением численности государственных служащих;
- переводом БУ со сметного финансирования на предоставление субсидий, нормативы которых будут соответствовать фактическим объемам бюджетных средств, выделяемых на финансирование выполняемых БУ работ (предоставляемых услуг), без увеличения;
- повышением хозяйственной самостоятельности БУ, сопровождающейся снятием субсидиарной ответственности государства за результаты их деятельности.

В этих условиях ограничиться только изменением типа БУ Росгидромета, без проведения мероприятий по оптимизации их количественного состава путем реорганизации, не представляется возможным.

Реорганизация БУ в форме присоединения (слияния) приведет к значительному сокращению количества БУ, подведомственных Росгидромету, переводу большинства ЦГМС в статус филиалов УГМС, созданию крупных БУ – жизнеспособных хозяйствующих субъектов.

Структурная схема управления Росгидромета

