

## **Доклад**

### **Оценка финансовых издержек и негативных последствий отсутствия у бюджетных учреждений права по самостоятельному распоряжению бюджетными средствами**

---

Корректная оценка финансовых издержек отсутствия у бюджетных учреждений права по самостоятельному распоряжению собственными средствами требует специального подхода и предварительного анализа. Очевидно, что простое сравнение эффективности и результатов деятельности бюджетных учреждений и учреждений рыночного сектора не может решить поставленную задачу.

Во-первых, оказываемые бюджетными учреждениями услуги зачастую имеют монопольный характер, и найти соответствующие аналоги на рынке достаточно сложно. Это тем более сложно сделать, понимая, что для корректного сравнения необходимо совпадение в части качества и номенклатуры производимых услуг. При их несоответствии сравнение может показать о большей или меньшей эффективности деятельности учреждений бюджетного сектора, но не об их финансовой оценке.

Во-вторых, что не менее важно, различия в эффективности деятельности частных компаний и бюджетных учреждений связаны не только и не столько с тем фактом, что бюджетные учреждения имеют определенные ограничения по распоряжению собственными средствами. Специфика статуса бюджетного учреждения, его правоспособности, специфика необходимого участия в бюджетном процессе предопределяют возможный разрыв в эффективности в не меньшей степени, чем ограниченная свобода распоряжения бюджетными средствами.

Так, например, отсутствие возможности привлекать заемные средства и свободно распоряжаться недвижимым имуществом также являются важными факторами, существенно отличающими функционирование и возможности развития бюджетных учреждений и частных компаний. Очевидно, не в пользу бюджетных учреждений. С другой стороны, бюджетные учреждения имеют практически гарантированный портфель заказов и объем финансирования.

Таким образом, для вынесения оценки (в том числе финансовой) издержек, связанных с ограничением распоряжения собственными средствами, целесообразно:

- перечислить и описать весь объем ограничений на деятельность бюджетного учреждения, вытекающих из его статуса (Раздел 1 и Раздел 2);
- четко выделить именно те ограничения, которые имеют отношение к ограничению свободы распоряжения бюджетными средствами, проанализировать негативные следствия, возникающие как результат ограничения свободы распоряжения бюджетными средствами (Раздел 4);
- определить метод и осуществить оценку финансовых издержек, связанных с отсутствием у бюджетных учреждений свободы по распоряжению собственными средствами (Раздел 5).

В третьем разделе обзорно представлены основные негативные следствия существующего статуса бюджетных учреждений и предлагаемые пути их решения.

# 1. Общие вопросы правового регулирования бюджетных учреждений в Российской Федерации

---

## Общие положения

Общие положения об учреждении содержатся в Гражданском кодексе Российской Федерации и Федеральном законе Российской Федерации от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», а особенности правового положения отдельных видов учреждений определяются специальными законами и иными правовыми актами. Так, в настоящее время действуют:

- Закон Российской Федерации от 10.07.1992 г. № 3266-1 «Об образовании»;
- Федеральный закон Российской Федерации от 29.12.1994 г. № 78-ФЗ «О библиотечном деле»;
- Федеральный закон Российской Федерации от 26.05.1996 г. № 54-ФЗ «О музейном фонде и музеях в Российской Федерации»;
- Закон Российской Федерации от 09.10.1992 г. № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре»;
- Закон Российской Федерации от 28.06.1991 г. № 1499-1 «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации»;
- Закон Российской Федерации от 22.07.1993 г. № 5487-1 «Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан».

Учредителями вновь создаваемых организаций являются, как правило, либо государство, либо муниципальные образования. Можно выделить следующие типы бюджетных учреждений: учреждения образования, культуры, здравоохранения, социальной помощи.

Осуществляя свою деятельность на основании вышеуказанных законов, эти учреждения в своей деятельности руководствуются Типовыми (примерными) положениями об определенном типе учреждения, которые должны утверждаться:

- на федеральном уровне – постановлением Правительства РФ или постановлением (распоряжением, приказом) соответствующего органа исполнительной власти – Министерства (ведомства), реже – указами Президента РФ;
- на региональном уровне – постановлением (решением) Администрации (Правительства) области, края, района;
- на муниципальном уровне – постановлением (решением) Администрации муниципального образования.

С 1 января 2000 года вступил в действие Бюджетный кодекс Российской Федерации (Федеральный закон РФ от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ с изменениями и дополнениями от 06.02.2006 г.), который должен был внести определенность в правовое положение бюджетных учреждений и, в первую очередь, в правоспособность бюджетных учреждений как субъектов гражданского права. Однако этой определенности по-прежнему нет, и многие нормы бюджетного законодательства противоречат нормам гражданского (на внесение данной определенности претендует последний проект Бюджетного кодекса, разработанный Министерством финансов Российской Федерации).

## Понятие бюджетного учреждения

Законодательное определение учреждения содержится в ст. 120 ГК РФ и ст. 9 Федерального закона «О некоммерческих организациях». В соответствии с этими нормами учреждением является некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемая этим собственником полностью или частично.

Определение бюджетного учреждения дано в ст. 161 Бюджетного кодекса РФ, которое определяет бюджетное учреждение как организацию, созданную органами государственной власти или органами местного самоуправления для осуществления управленческих, социально-культурных, научно-технических или иных функций некоммерческого характера, деятельность которой финансируется из соответствующего бюджета или бюджета государственного внебюджетного фонда на основе сметы доходов и расходов. Бюджетное учреждение является получателем средств из бюджета и имеет право на их получение в соответствии с бюджетной росписью на соответствующий год (ст. 162 БК РФ). Смета же представляет собой финансовый план определенного учреждения, расходование средств по которому происходит в соответствии с их целевым назначением.

Исходя из этого, можно сделать вывод, что бюджетным является учреждение, обладающее в совокупности такими признаками, как:

1. созданное органами государственной власти или местного самоуправления;
2. созданное для выполнения функций некоммерческого характера;
3. финансируемое за счет средств бюджета или за счет средств внебюджетного фонда на основе сметы доходов и расходов.

## Правовое положение бюджетных учреждений

Учреждения создаются собственником имущества для определенной деятельности некоммерческого характера. Собственником в данном случае может выступать государство, муниципальные образования, юридические и физические лица. Учреждение может быть создано совместно несколькими собственниками (например, п. 1 ст. 11 Закона РФ «Об образовании»).

Государственное учреждение как юридическое лицо возникает на основе распорядительного акта органа государственной власти или управления, муниципальное – на основе распорядительного акта исполнительного органа местного самоуправления.

В соответствии с п. 2 ст. 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» учреждения могут создаваться для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ.

Правовой основой деятельности учреждения являются его учредительные документы.

Учредительным документом организации, как правило, является устав, утверждаемый собственником (при совместном учредительстве – всеми собственниками). Учреждение также может действовать на основании положения об организациях данного вида (п. 1 ст. 52 ГК): в настоящее время изданы типовые положения об учреждении различной отраслевой направленности.

## Правоспособность бюджетных учреждений

В соответствии со статьей 49 ГК РФ под правоспособностью юридического лица понимается способность иметь гражданские права, соответствующие целям деятельности, предусмотренным в его учредительных документах, и нести связанные с этой деятельностью обязанности.

Правоспособность юридического лица возникает в момент его создания (п. 2 ст. 51 ГК РФ) и прекращается в момент завершения его ликвидации (п. 8 ст. 63 ГК РФ).

Законодательство в отношении учреждений проводит принцип строго специальной правоспособности: содержание правоспособности бюджетных учреждений в соответствии с законом, уставом или положением о них определяется теми конкретными целями, для достижения которых они созданы. Именно поэтому правоспособность бюджетных учреждений является специальной.

В рамках специальной правоспособности бюджетным учреждениям, основная деятельность которых направлена на достижение социальных, культурных, образовательных, научных целей, развитие физической культуры и спорта, удовлетворение духовных и иных нематериальных потребностей граждан, может быть предоставлено право заниматься предпринимательской деятельностью, то есть деятельностью, приносящей доходы, если это отображено в учредительных документах.

Осуществлять предпринимательскую деятельность учреждение может лишь в том случае, если это способствует достижению целей, ради которых оно создано.

Федеральным законом «О некоммерческих организациях» определены возможные направления предпринимательской деятельности учреждений, в том числе:

- приносящее прибыль производство товаров, услуг и работ, отвечающих целям деятельности некоммерческих организаций;
- приобретение и реализация ценных бумаг, имущественных и неимущественных прав;
- участие в хозяйственных обществах и в товариществах на вере в качестве вкладчика.

Специальными нормативными актами об отдельных видах учреждений могут быть установлены ограничения на предпринимательскую деятельность отдельных видов учреждений.

Иначе говоря, бюджетные учреждения не могут осуществлять такие виды предпринимательской деятельности, как:

- коммерческое представительство;
- финансирование под уступку денежного требования;
- доверительное управление имуществом;
- быть участником договора коммерческой концессии.

Во всех указанных случаях кодексом предусмотрены специальные субъекты, которые вправе заниматься данными видами деятельности (банки, граждане, зарегистрированные в качестве предпринимателей без образования юридического лица, коммерческие организации и т.п.).

## Права и обязанности бюджетных учреждений

П. 1 ст. 163 БК РФ определяет права бюджетных учреждений. Получатели средств из бюджета имеют право на:

- своевременное получение и использование бюджетных средств в размере, утвержденном бюджетной росписью с учетом сокращений и индексации;
- своевременное доведение уведомлений о бюджетных ассигнованиях и лимитах бюджетных обязательств;
- компенсацию в размере недофинансирования.

П. 2 этой статьи устанавливает обязанности бюджетных учреждений. Получатели бюджетных средств обязаны:

- своевременно подавать бюджетные заявки или иные документы, подтверждающие право на получение бюджетных средств;
- эффективно использовать бюджетные средства в соответствии с их целевым назначением;
- своевременно и в полном объеме возвращать бюджетные средства, предоставленные на возвратной основе;
- своевременно и в полном объеме вносить плату за пользование бюджетными средствами, предоставленными на возмездной основе;
- своевременно представлять отчет и иные сведения об использовании бюджетных средств.

Учреждение также не вправе отчуждать или иным способом распоряжаться закрепленным за ним имуществом и имуществом, приобретенным за счет средств, выделенных ему по смете (п. 1 ст. 298 ГК РФ).

То есть, по общему правилу, учреждение самостоятельно не может распоряжаться (сдавать в аренду, предоставлять в залог, продавать и т.п.) имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным за счет средств, выделенных собственником по смете. Оно вправе использовать только денежные средства, выделенные по смете, причем в строгом соответствии с их целевым назначением.

При этом из общего правила имеются исключения. Так, в соответствии с п. 4 ст. 27 Закона РФ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» высшее учебное заведение вправе выступить в качестве арендодателя закрепленного за ним имущества. В частности, государственные и муниципальные высшие учебные заведения вправе сдавать такое имущество в аренду без права выкупа с согласия ученого совета высшего учебного заведения по ценам, которые не могут быть ниже цен, сложившихся в данном регионе. При этом получение какого-либо согласия собственника на эти действия не требуется.

Ст. 118 БК РФ вводит еще одно ограничение: бюджетные учреждения не имеют права получать кредиты у кредитных организаций и других физических и юридических лиц, за исключением ссуд из бюджетов и бюджетных внебюджетных фондов. Единственное исключение из этого правила установлено ст. 237 БК РФ и допускается лишь в случае, если имеет место недофинансирование учреждения из бюджета в объеме 25% и более, а также задержка в отправлении бюджетных средств продолжительностью более двух месяцев.

Как отмечалось выше, ограничение для бюджетных учреждений на привлечение денежных средств кредитных организаций, иных юридических и физических лиц введено Бюджетным кодексом РФ. В специальных нормативных актах, регулирующих правовое положение

отдельных видов учреждений, как правило, предусмотрена возможность банковского кредитования (например, ст. 32 Закона РФ «Об образовании», ст. 28 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»). Но в отношении бюджетных учреждений нормы Бюджетного кодекса РФ имеют приоритетное значение (как нормы специального характера).

### **Заключение договоров бюджетными учреждениями, государственный и муниципальный заказ**

Бюджетные учреждения, выступая в гражданском обороте, вправе заключать от своего имени договоры купли-продажи, подряда (например, для ремонта или строительства зданий), за исключением установленных ограничений, предусмотренных законом, и оплачивать задолженность по ним из средств бюджетного финансирования или внебюджетных средств. Объем договорных обязательств, которые на себя может взять учреждение за счет финансирования из бюджета, определяется через заложенные в смете объемы расходов, утвержденные в пределах годовых назначений в соответствии с законом о бюджете на очередной финансовый год.

Согласно п.4 ст.161 ГК при уменьшении уполномоченными органами исполнительной власти в установленном порядке средств соответствующего бюджета, выделенных целевым назначением для финансирования договоров, заключаемых бюджетным учреждением, последнее должно согласовывать с партнёрами по договору новые сроки, а также, если необходимо, и другие условия договора. Противоположная сторона вправе потребовать от бюджетного учреждения только возмещения реального ущерба, причиненного изменением условий договора.

При заключении учреждениями договоров на приобретение товаров, выполнение работ или оказание услуг Бюджетным кодексом РФ установлен ряд условий.

В соответствии со ст. 73 БК РФ бюджетные учреждения обязаны вести реестры закупок. Бюджетные учреждения, осуществляющие закупки товаров, работ и услуг на сумму не более 2000 минимальных размеров оплаты труда за один вид товара или услуг (за один контракт), ведут реестры закупок, в которых должны быть указаны следующие сведения:

- краткое наименование закупаемых товаров, работ и услуг;
- наименование и местонахождение поставщиков, подрядчиков и исполнителей услуг;
- цена и дата закупки.

В соответствии со ст. 71 БК РФ все закупки товаров, работ и услуг на сумму свыше 2000 минимальных размеров оплаты труда осуществляются исключительно на основе бюджетных или муниципальных контрактов.

В соответствии со ст. 72 БК РФ под государственным или муниципальным контрактом понимают договор, заключенный органом государственной власти или органом местного самоуправления, бюджетным учреждением, уполномоченным органом или организацией от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования с физическими и юридическими лицами в целях обеспечения бюджетных или муниципальных нужд, предусмотренных в расходах соответствующего бюджета.

Государственный и муниципальный контракты включают обязательное условие о выплате неустойки при нарушении исполнителем условий контракта. К обязательным условиям относятся и требования к качеству продукции.

В случаях размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд, за исключением случаев, если такие товары,



работы, услуги поставляются, выполняются, оказываются на сумму, не превышающую установленного Центральным банком Российской Федерации предельного размера расчетов наличными деньгами в Российской Федерации между юридическими лицами по одной сделке применяется Федеральный Закон от 21.06.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее ФЗ-94).

Согласно ФЗ-94 государственный и муниципальный контракты размещаются на конкурсной основе, если иное не установлено федеральными законами, законами и законодательными актами субъектов РФ, нормативно-правовыми актами представительных органов местного самоуправления.

Целью разработанной нормативной базы размещения государственного (муниципального) заказа является достижение максимальной экономической эффективности использования бюджетных средств и стимулирование развития конкурентных отношений. Основными принципами размещения таких заказов, вытекающими из специфики самих этих заказов, должны стать открытость (транспарентность), справедливость, равенство участников, объективность и контролируемость принятия решений.

Однако на практике эта цель не всегда достигается по причине:

- длительности сроков организации заказа (ФЗ-94 ст.21, 27, 31);
- наличия рисков отбора плохих поставщиков по причине незаинтересованности в исполнении муниципального заказа, так как это может быть сопряжено с несвоевременной оплатой предоставляемых услуг (товаров, работ) – в виду изменения лимитов бюджетных обязательств, секвестра и т.д. Следствием сказанного часто является слабое соответствие требованиям к условиям поставки, качеству и ассортименту поставляемой продукции (работ, услуг);
- отклонения (завышения) цены отраженной в реестре закупок от средней рыночной цены на аналогичные товары.

Также негативные последствия может иметь реализация на практике ст.31 п.1, ст.55 п.6 ФЗ-94 согласно которым заказчик может принять решение о размещении заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика). Данная норма отвечает интересам муниципалитета в целом (оптимизация заказа), так как в этом случае выбор может быть сделан в пользу поставщика предлагающего самые низкие цены, однако в полной мере не отвечает требованиям отдельного учреждения, где важна не только экономия, но и качество, удобство, своевременность.

Вместе с тем ст. 55 ФЗ-94 способствует решению сложных ситуаций, возникающих с финансированием непредвиденных расходов (ремонт оборудования, чрезвычайные ситуации (пожары, кражи) и пр.), требующих срочного решения, так как в этом случае применение иных способов размещения заказа (конкурсы, аукционы и пр.) требующих затрат времени нецелесообразно либо невозможно.

## **Ограничение на распоряжение имуществом**

Бюджетное учреждение в отношении закрепленного за ним имущества и имущества, приобретенного за счет средств, выделенных ему по смете, осуществляет право оперативного управления (ст.296, п. ст.298 ГК РФ). В соответствии с п.2 ст.48 ГК РФ учреждения относятся к юридическим лицам, на имущество которых их учредители имеют право собственности.

В то же время, учреждению законодательно предоставлена возможность осуществлять с согласия учредителя приносящую доходы деятельность, которая предусмотрена в п.3 ст.50 ГК РФ, п.2 ст.42, п.3 ст.161, п.1 ст.232, п.4 и 6 ст.254 Бюджетного кодекса РФ, а также в ряде



других нормативных актов, включая утверждаемые ежегодно законы о федеральном бюджете.

Доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество согласно п.2 ст.298 ГК РФ поступают в его самостоятельное распоряжение. Исключение составляет приобретенное за счет доходов от предпринимательской деятельности недвижимое имущество, распоряжаться которым учреждение в соответствии с требованиями п.2 ст.295 ГК РФ может только с согласия собственника.

Вместе с тем, ст.298 ГК РФ, а также п.6 ст.161 Бюджетного кодекса Российской Федерации предоставляют бюджетным учреждениям самостоятельность в распоряжении движимым имуществом (включающим и основные средства), приобретенным за счет доходов от предпринимательской деятельности. Однако, при этом предполагается обязательное согласование операций по его отчуждению с уполномоченным государственным (муниципальным) органом, так как согласно п.2 ст.42 БК РФ доходы бюджетного учреждения, полученные от предпринимательской и иной деятельности, приносящей доход, в полном объеме учитываются в смете доходов и расходов бюджетного учреждения, то есть формально подпадают под ограничение, установленное п.1 ст.298 ГК РФ.

Таким образом, ограничение на самостоятельное распоряжение бюджетным учреждением имуществом, находящимся в его ведении на практике ведет к тому, что решения по распоряжению основными средствами получают длительными и могут к моменту принятия такого решения утратить свою актуальность для самого бюджетного учреждения.

Это ведет, во-первых, к снижению эффективности управления имуществом, во-вторых, к относительному росту расходов на содержание физически и морально устаревших основных фондов, так как в принятии соответствующих решений руководители учреждений не заинтересованы по следующим причинам:

- невозможность получения дохода от реализации основных средств. Бюджетные учреждения вправе получать доходы в разовом порядке от продажи основных средств, иного имущества. Однако в случае осуществления разрешенных указанных сделок по продаже имущества, полученные доходы, согласно статье 43 БК РФ подлежат зачислению в соответствующие бюджеты в полном объеме);
- больших временных затрат в процессе принятия решения о списании с баланса и ликвидации полностью изношенных и не используемых в уставной деятельности основных средств.

## 2. Сложившаяся практика бюджетирования учреждений

---

### Место бюджетных учреждений в иерархии субъектов бюджетного процесса

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ бюджетная сеть включает следующие категории субъектов:

1. Главные распорядители бюджетных средств. По отношению к подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств главный распорядитель обладает следующими полномочиями:
  - определяет задания по предоставлению государственных или муниципальных услуг;
  - утверждает сметы доходов и расходов и вносит в них изменения;
  - составляет бюджетную роспись и распределяет лимиты бюджетных обязательств;
  - осуществляет контроль в части обеспечения целевого использования бюджетных средств, предоставления отчетности, выполнения заданий по предоставлению государственных или муниципальных услуг.
2. Распорядители бюджетных средств – органы государственной власти или органы местного самоуправления, имеющие право распределять бюджетные средства по подведомственным получателям бюджетных средств. При этом распорядитель бюджетных средств имеет практически те же полномочия по отношению к получателям бюджетных средств, что и главный распорядитель.
3. Получатели бюджетных средств – бюджетные учреждения или иные организации, имеющие право на получение бюджетных средств в соответствии с бюджетной росписью на соответствующий год.

Наиболее крупную категорию получателей бюджетных средств составляют бюджетные учреждения. Помимо учреждений, существуют получатели бюджетных средств на единовременной основе (например, получатели бюджетных кредитов, субсидий и субвенций).

Однако Бюджетный кодекс недостаточно четко и подробно регулирует структуру бюджетной сети и порядок взаимодействия различных ее элементов. В частности, он не дает ответа на следующие существенные вопросы:

- сколько уровней может иметь бюджетная сеть?
- вправе ли главный распорядитель осуществлять непосредственное руководство деятельностью получателя бюджетных средств при наличии распорядителя, которому этот получатель подведомствен?
- могут ли в подчинении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств находиться учреждения, деятельность которых не соответствует профилю деятельности соответствующего главного распорядителя (распорядителя)?
- могут ли главные распорядители, распорядители и получатели бюджетных средств одновременно финансироваться из различных бюджетов?

## **Финансирование бюджетных учреждений**

Для реализации уставных целей учреждения собственник финансирует его деятельность из бюджета соответствующего уровня. Ежегодно законом о соответствующем бюджете в составе расходов главных распорядителей бюджетных средств предусматривается финансирование создаваемых ими подведомственных бюджетных учреждений.

Основной документ, который определяет общий объем, целевое направление и поквартальное распределение средств, отпускаемых из бюджета на содержание учреждений, является смета доходов и расходов. Все затраты бюджетных учреждений сгруппированы по статьям бюджетной классификации, которая определяет целевую направленность ассигнований по каждой смете.

В соответствии со ст. 70 БК РФ бюджетные учреждения расходуют бюджетные средства исключительно на:

- оплату труда в соответствии с заключенными трудовыми договорами и правовыми актами, регулирующими размер заработной платы соответствующих категорий работников;
- перечисление страховых взносов в государственные внебюджетные фонды;
- трансферты населению, выплачиваемые в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и правовыми актами органов местного самоуправления;
- командировочные и иные компенсационные выплаты работникам в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- оплату товаров, работ и услуг по заключенным государственным или муниципальным контрактам;
- оплату товаров, работ и услуг в соответствии с утвержденными сметами без заключения бюджетных или муниципальных контрактов.

Данный перечень является исчерпывающим и расходование бюджетных средств бюджетными учреждениями на иные цели не допускается.

## **Утверждение смет распорядителями бюджетных средств**

Финансирование учреждений, за счет бюджетных средств производится в строгом соответствии с назначениями, предусмотренными в годовой с поквартальным распределением сводной бюджетной росписи с учетом внесения в нее в течение года изменений.

Утверждение смет распорядителями бюджетных средств регламентируется ст.221 БК РФ, согласно которой «смета бюджетного учреждения формируется на основании доведенных показателей сводной бюджетной росписи и лимитов бюджетных обязательств на соответствующий год и утверждается соответствующим распорядителем или главным распорядителем бюджетных средств». На основании показателей сводной росписи, учреждения составляют и представляют на утверждение главному распорядителю бюджетных средств смету доходов и расходов.

С принятием Бюджетного кодекса РФ составление и утверждение смет доходов и расходов является основным условием финансирования из бюджета. При этом учреждение должно составить и утвердить консолидированную единую смету доходов и расходов, в которой

будут отражены все доходы бюджетного учреждения, получаемые как из бюджета и государственных внебюджетных фондов, так и от осуществления предпринимательской деятельности. Однако эта норма зачастую выливается не только в утверждение, но и в составление смет учреждений на уровне главного распорядителя бюджетных средств, так как согласно ст. 296 Гражданского кодекса, учреждение должно использовать закрепленное за ним имущество в соответствии с заданиями собственника и назначением имущества.

Показатели сметы по отдельным кодам экономической классификации устанавливаются главным распорядителем бюджетных средств. В то же время, ввиду отсутствия нормативов финансовых затрат на предоставление государственных и муниципальных услуг, утвержденных в законодательном порядке, расходы на очередной финансовый год определяются исходя из возможностей соответствующего бюджета.

## **Казначейское исполнение**

Целью перехода к практике казначейского исполнения бюджета в России являлось установление оперативного контроля над целевым использованием бюджетных средств и ходом исполнения бюджета, повышение точности бюджетных проектировок.

Казначейское исполнение бюджета в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ (статьи 215, 216) осуществляется на основе принципа единства кассы. Принцип единства кассы предусматривает зачисление всех поступающих доходов бюджета, привлечение и погашение источников финансирования дефицита бюджета и осуществление всех расходов с единого счета бюджета, т.е. сосредоточение всех средств бюджета «в одних руках».

На органы исполнительной власти возлагаются организация исполнения и исполнение бюджетов, управление счетами бюджетов и бюджетными средствами. Указанные органы являются кассирами всех распорядителей и получателей бюджетных средств и осуществляют платежи за счет бюджетных средств от имени и по поручению бюджетных учреждений.

Казначейская система предполагает прохождение всех финансовых потоков через органы казначейства, что позволяет осуществлять непрерывный контроль за бюджетными средствами. Данный контроль направлен на предупреждение нецелевого использования бюджетных средств и проводится до совершения операций финансирования, на стадии составления, рассмотрения и утверждения смет доходов и расходов, договорных соглашений и других документов.

При казначейском исполнении бюджета наиболее острым для бюджетных учреждений является вопрос оперативности при перемещении бюджетных ассигнований между разделами, подразделами, целевыми статьями и видами расходов функциональной классификации расходов бюджетов. Для главных распорядителей бюджетных средств также важна возможность оперативно перемещать финансовые ресурсы между получателями бюджетных средств или статьями расходов.

Право внесения изменений в утвержденную смету и принадлежит только главному распорядителю бюджетных средств, а не получателю, что приводит к задержкам при финансировании. При излишней детализации расходов по статьям и подстатьям бюджетной классификации это приводит к невозможности самостоятельно маневрировать бюджетными средствами при осуществлении финансово-хозяйственной деятельности ради выполнения своих уставных целей.

Как следствие, часто образуется парадоксальная ситуация, когда по одному виду расходов сложилась экономия, по другому – возникли дополнительные потребности, а использовать данную экономию невозможно без соответствующего согласия финансового органа и главного распорядителя бюджетных средств. Особенно сложные ситуации возникают с

финансированием непредвиденных расходов, таких как ремонт оборудования. В результате бюджетные учреждения зачастую вынуждены идти на заключение фиктивных договоров, чтобы освоить выделенные им бюджетные ассигнования по другим статьям экономической классификации, что выявляется на стадиях последующего контроля.

Положения отраслевых законов в вопросах финансирования бюджетных учреждений имеют подчиненное значение к финансовому и бюджетному законодательству, в частности к Бюджетному кодексу. Самостоятельность бюджетных учреждений в расходовании средств, полученных за счет внебюджетных источников, ограничивается необходимостью отражать все эти средства на едином бюджетном счете, при казначейском исполнении бюджета.

Таким образом, введение казначейского исполнения бюджетов привело к возникновению как минимум трех проблем для финансово-хозяйственной самостоятельности бюджетного учреждения:

- включение в бюджет учреждения большого количества статей или подстатей расходов, предусмотренных бюджетной классификацией, негативно сказывается на применении гибкого подхода при исполнении «такого» бюджета;
- необходимость получения «одобрения» бюджетов учреждений органами казначейства, которое априорно проверяет распределение средств в соответствии с установленными нормами;
- необходимость получения разрешения казначейства на перераспределение средств между статьями бюджетной классификации.

### **Утверждение изменений в сметы распорядителями бюджетных средств и финансовым органом**

Согласно Бюджетному кодексу бюджетополучатели имеют право на внесение изменений в показатели сводной бюджетной росписи и соответственно в сметы расходов с целью корректировки расходов по различным статьям.

Однако на практике процедура внесения изменений в сметы сильно зарегламентирована и занимает много времени (от 2 недель до 2 месяцев), т.к. должна проходить через утверждение главным распорядителем бюджетных средств и финансовым органом (ст.248 БК РФ). Запрос на внесение изменений должен быть представлен главному распорядителю бюджетных средств, главный распорядитель должен рассмотреть его и принять решение о внесении изменений в смету. Помимо этого, финансовый орган может запретить изменять целевое назначение бюджетных средств в пределах сметы (ст. 166 БК РФ).

Поэтому бюджетные учреждения зачастую вынуждены вместо внесения изменений в сметы оформлять платежные документы по одним статьям, а расходы производить – по другим. Это является нарушением и классифицируется как нецелевое использование бюджетных средств.

На самом деле это результат несовершенства бюджетных процедур, следствие существующей конструкции ограниченных прав бюджетных учреждений по перераспределению расходов в рамках сметы.

### **Право финансового органа устанавливать лимиты бюджетных обязательств в рамках выделенных бюджетных ассигнований**

На основе сводной бюджетной росписи финансовым органом формируются и утверждаются лимиты бюджетных обязательств. Согласно Бюджетному кодексу (ст. 223, 224), лимит

бюджетных обязательств определяется и утверждается для распорядителя и получателя бюджетных средств на период, не превышающий три месяца.

Практика показывает, что процесс принятия расходных обязательств бюджетом (утверждение лимитов) и доведение их до главных распорядителей занимает достаточно долгий промежуток времени. При условии выполнения всех ограничений по срокам этот процесс может занять до 45 дней. Так, например, отдельные главные распорядители средств федерального бюджета при реализации своих полномочий, направляют соответствующие документы на открытие финансирования в Главное управление федерального казначейства только в конце месяца или в начале следующего.

Такое положение дел, во-первых, способствует неоправданному росту остатков средств бюджета на счетах, во-вторых, создает условия для возникновения длительных задержек при осуществлении кассовых расходов бюджетополучателями.

Ситуация усугубляется тем, что финансовый орган согласно ст.165, 166 БК РФ может устанавливать лимиты на каждый месяц, при этом по бюджетной росписи учреждениям выделяют квартальные объемы бюджетных ассигнований.

Таким образом, потенциально можно допустить ситуацию, что бюджетные средства, предполагаемые к получению, например, в январе могут быть получены только в марте. Как следствие, учреждение не имеет возможности детально планировать график своих расходов, и вынуждено осуществлять оперативное финансовое управление. Безусловно, это снижает эффективность расходования средств.

### **Право распорядителей перемещать бюджетные ассигнования бюджетных учреждений в течение года**

Статьей 233 Бюджетного кодекса установлено, что главный распорядитель, распорядитель бюджетных средств в пределах своей компетенции имеют право перемещать бюджетные ассигнования между получателями бюджетных средств в объеме не более 5 процентов бюджетных ассигнований, доведенных до получателя бюджетных средств. Эта мера призвана несколько смягчить жесткость казначейской системы и дать больше свободы главным распорядителям при распределении бюджетных средств.

Для распорядителя бюджетных средств основаниями для изменений бюджетных ассигнований являются те же, что и для главного распорядителя.

Согласно Бюджетному кодексу лимит бюджетных обязательств не может отличаться от объема бюджетных ассигнований в расчете на квартал, за исключением ряда случаев. Так, изменение лимитов бюджетных обязательств возможно в случае изменения бюджетных ассигнований (определенном статьей 228 БК), а также в случае блокировки расходов (определенном статьей 231 БК).

Следствием перемещений бюджетных ассигнований и сокращения лимита бюджетных средств может стать ситуация когда рассчитанная смета бюджетного учреждения будет меньше, чем это изначально рассчитывалось, что, в свою очередь, может спровоцировать наличие несанкционированной задолженности учреждения перед контрагентами.

### **Обнуление остатков бюджетных ассигнований при завершении финансового года**

Статья 242 БК РФ регламентирует закрытие бюджетного года. Согласно п.2 данной статьи лимиты бюджетных обязательств прекращают свое действие 31 декабря, а принятие денежных обязательств не допускается после 25 декабря. Исполняющий бюджет обязан оплатить принятые и утвержденные денежные обязательства до 31 декабря включительно,



так как счета, используемые для исполнения бюджета завершаемого года, подлежат закрытию в 24 часа 31 декабря (п.3 ст. 242).

Обнуление неиспользованных остатков ассигнований в конце года – одно из самых негативных законодательных ограничений: во-первых, оно дестимулирует экономию в течение года; во-вторых, создает поспешность с осуществлением трат в конце года, так как согласно приведенной выше нормы – неиспользованные финансовые ресурсы будут изъяты.

Наряду с ограничениями на перемещение расходов по статьям это провоцирует неэффективное расходование бюджетных средств (траты осуществляются совсем не по тем видам расходов, которые нужны и востребованы бюджетными учреждениями).

Помимо прочего, данного ограничение создает условия для кассовых разрывов в начале года, так как ведет к образованию минимальных остатков бюджетных средств на счете бюджета к концу финансового года.

### **Длительные сроки утверждения бюджетной росписи и лимитов бюджетных обязательств**

Исполнение бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации осуществляется уполномоченными исполнительными органами на основе сводной бюджетной росписи.

Бюджетная роспись составляется главными распорядителями бюджетных средств по распорядителям и получателям бюджетных средств на основе утвержденного бюджета в соответствии с функциональной и экономической классификациями расходов бюджетов Российской Федерации. В течение 10 дней со дня утверждения бюджета бюджетная роспись должна быть представлена в орган исполнительной власти, ответственный за составление бюджета (ст.217 БК РФ). Затем, на основании бюджетных росписей главных распорядителей финансовый орган, как правило в течение 15 дней с момента принятия решения представительного органа о бюджете, должно составить сводную бюджетную роспись.

Сводная бюджетная роспись, в отличие от нормативного акта о бюджете – более подробный финансовый план, где каждый вид расходов распределен по кодам экономической классификации. Кроме того, сводная бюджетная роспись составляется с поквартальной разбивкой. Утвержденная сводная бюджетная роспись бюджета доводится до главных распорядителей бюджетных средств и передается на исполнение казначейству.

Следует отметить, что уведомление о бюджетных ассигнованиях еще не предоставляет права принятия расходных обязательств. Такое право возникает после доведения лимитов бюджетных обязательств. Уведомления о бюджетных ассигнованиях являются, по сути, детализированной частью сводной бюджетной росписи, предназначенной для конкретного бюджетополучателя (распорядителя или получателя бюджетных средств) и служат основанием для составления сметы бюджетного учреждения. Утверждение и доведение сводной бюджетной росписи должно предварять следующие этапы исполнения бюджета. Формально, до утверждения росписи невозможно доведение бюджетных ассигнований, без чего невозможно формирование лимитов бюджетных обязательств и тем более, принятие денежных обязательств бюджетополучателями.

На практике сроки доведения бюджетных ассигнований не всегда соблюдаются, что, наряду с несвоевременным доведением лимитов бюджетных обязательств приводит к тому, что квартальные бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств учреждения получают только к концу января. Следовательно, до этого момента осуществлять расходы не разрешается, что оказывает прямое воздействие на эффективность работы бюджетных учреждений (исключение одного месяца из периода потенциальных трат) и выполнение ими своих обязательств перед потребителями бюджетных услуг. А с учетом временного лага



оформления муниципального заказа этот период увеличивается на практике до двух-трех месяцев.

### **Оплата труда работников бюджетных учреждений**

Оплата труда работников бюджетных учреждений ранее осуществлялась на основе Единой тарифной сетки. Применение Единой тарифной сетки было обязательным для всех учреждений, организаций и предприятий, находящихся на бюджетном финансировании.

Единая тарифная сетка имеет 18 разрядов: для рабочих – с 1 по 8, для высококвалифицированных рабочих и служащих – с 9 по 18. Каждому разряду соответствует тарифный коэффициент. Размер тарифной ставки (оклада) первого разряда устанавливается Правительством РФ. Ставки (оклады) работников остальных разрядов Единой тарифной сетки устанавливаются путем умножения тарифной ставки (оклада) первого разряда на соответствующий тарифный коэффициент.

Нормативное закрепление размера заработной платы могло быть ослаблено после предоставления субъектам и муниципалитетам права самостоятельно определять размеры заработной платы. Однако, ни субъекты, ни муниципалитеты как правило не воспользовались такой возможностью, а фактически собственными решениями закрепили сложившуюся, привычную систему оплаты труда на основе ЕТС. Как результат, бюджетные учреждения зажаты в управленческом маневре при организации работы персонала рамками тарифной сетки при определении размеров оплаты труда. Это ведет к вымыванию наиболее профессиональных кадров в частный сектор оказания социальных услуг, росту скрытой внутренней коррупции, формированию искаженных форм организации и оплаты труда.

### **Предпринимательская деятельность бюджетных учреждений и порядок ее учета**

П. 2 ст. 298 ГК РФ установлено: если в соответствии с учредительными документами учреждению предоставлено право осуществлять приносящую доходы деятельность, то доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение учреждения и учитываются на отдельном балансе.

Однако, если проанализировать нормы Гражданского кодекса РФ и Бюджетного кодекса РФ, можно выделить особенности, присущие предпринимательской деятельности бюджетных учреждений, и отметить наличие ряда противоречий.

Во-первых, доходы, полученные от такой деятельности, могут быть израсходованы учреждением только для осуществления возложенных на него задач. При этом, как и средства, поступившие от собственника, полученные от предпринимательской деятельности доходы также расходуются исключительно по смете, которая утверждается в порядке, установленном главным распорядителем средств бюджета. Такая норма бюджетного законодательства прямо противоречит вышеизложенной норме гражданского законодательства, которая устанавливает самостоятельное распоряжение поступающими от предпринимательской деятельности доходами.

Во-вторых, предпринимательская деятельность бюджетного учреждения носит вспомогательный по отношению к основной деятельности характер и осуществляется только с разрешения его учредителя-собственника. Такое положение обусловлено в первую очередь сущностью бюджетного учреждения – некоммерческой организации, созданной для определенных целей, а также правовым режимом имущества, находящегося в оперативном управлении бюджетного учреждения.

В-третьих, предпринимательская деятельность бюджетных учреждений осуществляется под собственную имущественную ответственность. Однако она имеет ограниченный характер, поскольку само бюджетное учреждение по своим обязательствам отвечает только находящимися в его управлении денежными средствами. Хотя в российском законодательстве закреплён принцип раздельной ответственности учредителя и созданного им юридического лица, в случаях с государственной и муниципальной собственностью предусмотрено исключение: именно учредитель несет ответственность по долгам за созданное им бюджетное учреждение. То есть, в случае, если бюджетное учреждение не имеет собственных источников погашения взятых на себя обязательств, то в соответствии со ст. 120 ГК РФ субсидиарную ответственность несет Российская Федерация, субъект Российской Федерации или муниципалитет как учредитель и собственник такого учреждения.

И последнее, что отличает предпринимательскую деятельность, осуществляемую бюджетными учреждениями, – это правовой режим денежных средств, полученных от предпринимательской деятельности, а также приобретенного за счет них имущества.

Все доходы бюджетного учреждения, получаемые как из бюджета и бюджетных внебюджетных фондов, так и в результате предпринимательской и иной деятельности, приносящей доход (оказание платных услуг, доход от использования государственной собственности), в полном объеме учитываются в смете доходов и расходов бюджетного учреждения (п. 3 ст. 161 БК РФ).

Учреждение составляет единую смету доходов и расходов, отражающую все доходы бюджетного учреждения: и из бюджета и бюджетных внебюджетных фондов, и от осуществления предпринимательской деятельности. Однако согласно п. 6 ст. 161 БК РФ учреждение самостоятельно в расходовании средств, полученных из внебюджетных источников.

С переходом на казначейскую систему исполнения бюджетов Российской Федерации Бюджетным кодексом РФ определен порядок учета и расходования денежных средств от приносящей доход деятельности и использования государственной собственности. Названные средства, полученные бюджетным учреждением, зачисляются на единый счет бюджета. Уполномоченный государственный орган, осуществляющий исполнение бюджета, обязан отразить указанные средства на лицевом счете бюджетного учреждения не позднее дня, следующего за днем зачисления их на единый счет бюджета. Бюджетное учреждение вправе распоряжаться средствами, зачисленными на его лицевой счет, только в том размере, который отражен на лицевом счете бюджетного учреждения.

Согласно п. 4 ст. 254 БК РФ сумма превышения фактически полученных бюджетным учреждением средств от предпринимательской деятельности и использования государственной (муниципальной) собственностью над средствами, учтенными в смете доходов и расходов, остается в распоряжении бюджетного учреждения. При недостатке бюджетных средств учреждению разрешено использовать для выполнения заданий органа исполнительной власти, в ведении которого оно находится, средства от предпринимательской деятельности и использования имущества. При этом действующим бюджетным законодательством РФ не предусматривается возмещение из средств бюджета расходов, произведенных за счет средств от предпринимательской деятельности.

Несмотря на особый правовой режим, денежные средства, поступающие от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, так же как и поступающие от собственника, расходуются по единой смете (ст. 161 БК РФ), а учет и отчетность при этом ведется по самостоятельному балансу. То есть, такое положение закрепляет двойной учет средств от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности: указанные средства учитываются в едином балансе учреждения и повторно учитываются при составлении отдельного баланса.

## Система бухгалтерского учета бюджетных учреждений

Основы бухгалтерского учета как бюджетных, так и коммерческих организаций закреплены в Соответствующем законе от 21.11.1996 г. № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете». Основные принципы учета (принцип двойной записи, принцип оценки и др.) едины для бухгалтерского учета организаций всех форм собственности. Однако система бухгалтерского учета бюджетных учреждений характеризуется наличием специальной нормативно-правовой базы: постановления Правительства РФ, инструкции, приказы, письма Министерства финансов РФ, Министерства по налогам и сборам РФ, Минтруда РФ, указания Центрального Банка РФ относительно деятельности, порядка учета и налогообложения бюджетных учреждений.

В отличие от бухгалтерского учета коммерческих организаций, где главной задачей отчетности является оценка их деятельности, отчетность бюджетных учреждений ориентирована, прежде всего, на контроль за деятельностью учреждений со стороны органов исполнительной власти.

Существенное влияние на правоспособность некоторых видов бюджетных учреждений оказывает практика централизации бухгалтерского учета. В случаях отсутствия в некоторых учреждениях самостоятельного структурного подразделения бухгалтерский учет исполнения сметы доходов и расходов ведется в зависимости от объема учетной работы централизованной бухгалтерией или бухгалтером при вышестоящей организации. При централизации бухгалтерского учета сметное планирование и расходование денежных средств подчиняются специальным правилам.

Так, в Инструкции по бухгалтерскому учету в бюджетных учреждениях, утвержденной приказом Министерства финансов РФ № 107н «Об утверждении инструкции по бухгалтерскому учету в бюджетных учреждениях», определено, что при централизации бухгалтерского учета за руководителями обслуживаемых учреждений сохраняются права получателей, и указано, какими именно полномочиями обладает руководитель данного бюджетного учреждения, в частности, в пределах ассигнований, предусмотренных в утвержденной распорядителем смете доходов и расходов:

- получать в установленном порядке авансы на хозяйственные и другие нужды;
- разрешать выдачу авансов и заработной платы работникам учреждения;
- расходовать в соответствии с установленными нормами материалы, продукты питания и другие материальные ценности на нужды учреждения;
- утверждать авансовые отчеты подотчетных лиц, документы по инвентаризации, акты о списании пришедших в ветхость и негодность основных средств и других материальных ценностей в соответствии с действующим законодательством;
- решать другие вопросы, относящиеся к финансово-хозяйственной деятельности учреждения.

Вместе с тем все бухгалтерские документы, связанные с исполнением смет доходов и расходов по бюджетным средствам и средствам, полученным за счет внебюджетных источников, подписываются руководителем и главным бухгалтером учреждения, при котором создана централизованная бухгалтерия, а руководителям обслуживаемых учреждений централизованная бухгалтерия представляет только сведения об исполнении смет доходов и расходов.

Таким образом, правоспособность бюджетных учреждений, входящих в систему централизованного бухгалтерского учета, еще более ограничена по сравнению с объемом, предусмотренным не только Гражданским, но и Бюджетным кодексами.

### 3. Проблемы существующей модели функционирования бюджетных учреждений и предлагаемые пути их решения

---

#### Основные проблемы

##### **1. Наличие конфликта между основной и предпринимательской деятельностью бюджетных учреждений**

Предоставление права осуществлять предпринимательскую деятельность и самостоятельно распоряжаться полученными от нее доходами было попыткой решения проблемы выживания бюджетных учреждений в условиях дефицита бюджетных средств. Однако это породило конфликт между основной и предпринимательской деятельностью бюджетных учреждений. В условиях, когда объем бюджетного финансирования не зависит от объема предоставления бесплатных услуг, учреждения заинтересованы в расширении масштабов оказания платных услуг за счет уменьшения объемов бесплатных.

Осознание проблем, порождаемых конфликтом между основной и предпринимательской деятельностью бюджетных учреждений, продуцирует предложения по ужесточению контроля за потоками и направлениями использования внебюджетных доходов на всех уровнях бюджетной системы. Однако, при использовании административных рычагов в отсутствие экономических стимулов к повышению эффективности деятельности бюджетных учреждений выталкивает внебюджетную экономику учреждений «в тень».

##### **2. Нерациональное распределение средств внутри бюджетной сети**

В отсутствие отдельного учета затрат по основной и предпринимательской деятельности учреждений часть затрат на осуществление последней покрывается из бюджета. Кроме того, предоставление бюджетным учреждениям права ведения предпринимательской деятельности ведет к дифференциации их финансового положения по причинам, не связанным с осуществлением их основных функций. Причем необходимость содержания учреждений, имеющих высокие поступления из внебюджетных источников, лишает бюджет возможности повысить объемы финансирования тех учреждений, которые по роду или условиям своей деятельности не способны существовать вне рамок общественного сектора.

##### **3. Отсутствие связи между объемами финансирования и результатами деятельности бюджетных учреждений и вытекающая из этого низкая эффективность их деятельности**

Существующий порядок сметного финансирования бюджетных учреждений не ориентирован на результат: бюджетом оплачивается не предоставление услуг, а само существование сложившейся в прошлом бюджетной сети. Учреждения лишены стимулов к снижению издержек и экономии бюджетных средств. Конкуренция за доступ к бюджетному финансированию, а следовательно, и стимулы к повышению качества услуг отсутствуют.

#### **4. Возможность возникновения несанкционированной кредиторской задолженности бюджета**

Осуществление бюджетными учреждениями предпринимательской деятельности чревато возникновением кредиторской задолженности, субсидиарную ответственность за погашение которой несет государство (муниципальное образование).

В настоящее время свобода бюджетных учреждений в заключении сделок и принятии на себя обязательств под свои внебюджетные доходы практически не ограничена. Хотя Гражданский кодекс исходит из концепции специальной (то есть ограниченной) правоспособности некоммерческих организаций (в том числе, государственных и муниципальных учреждений), предусмотренные им ограничения касаются характера и цели сделок, совершаемых такими организациями, но не объема обязательств, принимаемых на себя бюджетными организациями по сделкам. Таким образом, Гражданский кодекс признает законными сделки бюджетных учреждений, соответствующие определенным учредительными документами целям их деятельности, но выходящие за пределы утвержденных для данных организаций лимитов бюджетных обязательств.

В противоречие с Гражданским, Бюджетный кодекс запрещает бюджетным учреждениям принимать на себя денежные обязательства с превышением утвержденных для них лимитов бюджетных обязательств (п.1 ст.225). Однако фактически указанный запрет не действует, и не только потому, что нормы гражданского законодательства по вопросам правоспособности юридических лиц имеют приоритет. Дело также в том, что указанный запрет несовместим с некоторыми полномочиями бюджетных учреждений, предоставленными им самим Бюджетным кодексом. Так, в соответствии с абзацем 2 пункта 6 статьи 161 БК РФ «бюджетное учреждение ... самостоятельно в расходовании средств, полученных за счет внебюджетных источников».

Учитывая, что лимиты бюджетных обязательств распространяются только на бюджетные ассигнования, принимая денежные обязательства сверх лимитов, бюджетное учреждение всегда может ссылаться на то, что их финансирование предполагалось за счет внебюджетных источников, что впоследствии не препятствует привлечению государства (муниципалитета) к субсидиарной ответственности по этим обязательствам. Поэтому при сохранении права бюджетных учреждений на самостоятельное распоряжение средствами, получаемыми из внебюджетных источников (в том числе от платных услуг), запрет на принятие денежных обязательств сверх сметы невыполним и бессмыслен.

Таким образом, в настоящее время не существует правовых оснований для признания недействительными сделок бюджетных учреждений, совершенных с превышением установленных для них лимитов бюджетных обязательств. Бюджетный кодекс может установить лишь пределы плановых ассигнований на содержание бюджетных организаций, но не может воспрепятствовать принудительному исполнению обязательств бюджетных организаций по решениям судов за счет средств, выделенных бюджетной организации по смете, а при их недостаточности - за счет средств бюджета в порядке реализации субсидиарной ответственности государства по обязательствам бюджетных учреждений.

#### **5. Проблема полного учета договоров бюджетных учреждений**

Существует проблема учета договоров бюджетных учреждений, так как зачастую органы казначейства располагают только информацией о закрепленных за учреждением лимитах денежных средств под обязательства, принятые к оплате за счет средств бюджета. При этом бюджетные учреждения могут заключать договоры под доходы, полученные от предпринимательской деятельности, информация по которым у органов казначейства, как правило, отсутствует. Данное ограничение в практике российских регионов и муниципальных образований вызвано технической невозможностью для органов казначейства вести учет по всем обязательствам конкретного учреждения. Таким образом,

учет денежных обязательств в существующем виде не способен ликвидировать опасность роста не санкционированной кредиторской задолженности – превышение финансовых полномочий бюджетными учреждениями при заключении контрактов.

При этом необходимо отметить, что учет обязательств органами казначейства не имеет гражданско-правового значения. Если бюджетное учреждение заключает договор с контрагентом на поставку товаров, выполнение работ или услуг с превышением лимита бюджетных обязательств, такой договор не принимается к оплате органами казначейства, либо принимается только в пределах утвержденных лимитов. С другой стороны, такой договор все равно сохраняет свою юридическую силу в отношениях между бюджетополучателем и поставщиком. Соответственно, поставщик товаров, работ и услуг, не получивший установленного договором вознаграждения, имеет право обратиться в суд и получить в конечном счете исполнительный документ о взыскании с бюджетного учреждения соответствующих сумм.

## **6. Рост непродуктивных издержек в экономике бюджетных учреждений**

Отсутствие у бюджетных учреждений права самостоятельно распоряжаться бюджетными средствами и длительность принятия разрешительных решений, которые осуществляются на уровне главных распорядителей бюджетных средств и финансового органа допускает возможность возникновения дополнительных финансовых издержек из-за несвоевременного проведения платежей по своим обязательствам перед поставщиками товаров (работ, услуг).

Сложившаяся практика постатейного планирования бюджетных расходов на обеспечение деятельности бюджетных учреждений, с одной стороны, продиктована необходимостью контроля над целевым использованием бюджетных средств, однако с другой стороны лишает такие учреждения возможности оперативного маневра перераспределения бюджетного финансирования в случае возникновения такой необходимости. Как следствие, отсутствие у бюджетных учреждений права по самостоятельному распоряжению бюджетными средствами вызывает дополнительные издержки, связанные с неэффективным использованием бюджетных средств, срывы сроков выполнения работ, оказания услуг, и неустойки.

Описанные выше недостатки сложившейся модели организации предоставления социальных услуг настоятельно требуют реформирования способов финансирования услуг. Разделение функций финансирования социальных услуг с функциями управления процессом их предоставления необходимо для того, чтобы решения о распределении бюджетных средств не принимались под влиянием необходимости поддерживать подведомственные учреждения безотносительно к эффективности их работы.

## **Переход к новым формам и методам финансирования организаций, предоставляющих бюджетные услуги**

### **Общие походы к оптимизации механизмов бюджетирования получателей бюджетных средств.**

Описанные выше проблемы, существующие на настоящий момент в сфере финансирования бюджетной сети и предоставления социальных услуг, свидетельствуют о необходимости изменения механизмов бюджетного финансирования.



В то же время, разработка оптимальных способов финансирования услуг, предоставляемых населению организациями, возникающими в результате преобразования бюджетных учреждений, определяется также особенностями социальной сферы. К ним относятся:

- а) объем законодательных гарантий в конкретной сфере, который наряду с другими факторами может обуславливать необходимость установления обязательных заданий по предоставлению определенных услуг. Под объемом законодательных гарантий прежде всего понимается наличие или отсутствие обязательств государства/местного самоуправления по бесплатному предоставлению определенных услуг. Такие обязательства установлены Конституцией применительно к медицинскому обслуживанию, общему, начальному и среднему профессиональному образованию;
- б) степень жесткости бюджетных ограничений. Именно опасения роста стоимости социальных услуг в результате реорганизации бюджетных учреждений на фоне дефицита бюджетных ресурсов обусловили идею создания специальной организационно-правовой формы, для которой выполнение заданий по предоставлению определенных услуг является обязательным;
- в) характеристики существующей сети бюджетных учреждений (в первую очередь степень ее развитости и, соответственно, наличие или отсутствие предпосылок для конкуренции между организациями бюджетного сектора);
- г) потенциальная возможность конкуренции со стороны организаций частного сектора, занимающихся предоставлением услуг, аналогичных тем, которые оказывают организации бюджетного сектора;
- д) наличие или отсутствие платежеспособного спроса на услуги, которые оказывают организации бюджетного сектора.

Проблемы неэффективного использования бюджетных средств, низкого качества услуг (работ) оказываемых бюджетными учреждениями, все также актуальны. Политика «короткого поводка», принятая в отношении бюджетных учреждений, не дает ожидаемых результатов. Особенно это относится к учреждениям доля доходов которых от внебюджетной деятельности в общей величине доходов достаточно велика, и следовательно, они имеют относительную свободу в распоряжении собственными средствами, которое далеко не всегда является рациональным.

Реструктуризация бюджетного сектора предусматривает системные мероприятия в области бюджетного и гражданского законодательства, прежде всего, связанные с:

1. дальнейшим ограничением правоспособности бюджетных учреждений, которое возможно путем изменения законодательства, в части использования имущества, получения доходов из внебюджетных источников;
2. снятием большей части ограничений на распоряжение средствами и вменением ответственности за результат. Переход от финансирования бюджетных учреждений по смете к финансированию конечных результатов их деятельности;
3. переходом к новым организационно-правовым формам государственных (муниципальных) некоммерческих организаций, оптимизации действующей сети получателей бюджетных средств, уточнению их правового статуса и переходом к новым формам финансирования бюджетных услуг. Для этого необходимо преобразование части бюджетных учреждений в новые организационно-правовые формы.



## **Специальные меры по снижению давления на деятельность бюджетных учреждений финансируемых на основании смет**

В настоящее время существуют два объективных препятствия к отмене контроля за направлениями расходования бюджетных средств, полученных в качестве оплаты услуг:

- наличие норм Бюджетного кодекса РФ, предполагающих утверждение и казначейский контроль за исполнением смет бюджетных учреждений по расходам;
- отсутствие отлаженных процедур контроля за объемом и качеством предоставляемых услуг.

Первое из отмеченных препятствий устраняется через внесения изменений в федеральное законодательство. Однако, даже и в условиях действующего Бюджетного кодекса можно постепенно смягчать контроль за направлениями расходования средств бюджетных учреждений, полученных в качестве оплаты услуг, тем самым, расширяя их хозяйственную самостоятельность. В этом направлении могут быть осуществлены, в частности, следующие меры:

- превратить в формальность право главных распорядителей бюджетных средств утверждать сметы доходов и расходов бюджетных учреждений, т.е. утверждать эти сметы в том виде, в котором они представлены самими бюджетными учреждениями;
- в рамках, допускаемых действующей бюджетной классификацией, укрупнить статьи расходов, по которым утверждаются сметы расходов бюджетных учреждений;
- главным распорядителям бюджетных средств осуществлять внесение изменений в смету на основании уведомления со стороны бюджетного учреждения. Наделение бюджетных учреждений правом внесения изменений в распределение расходов по статьям экономической классификации и видам расходов в пределах, например, 10-20% от утвержденных сумм. Это существенно улучшит ситуацию по рациональному использованию бюджетных средств, снизит искусственно завышенную статистику по нецелевому использованию, а также позволит повысить эффективность деятельности бюджетных учреждений, будет способствовать сокращению издержек и повышению производительности труда в целом.

Ослабление контроля за направлениями расходования средств бюджетных учреждений, должно быть синхронизировано с резким усилением контроля за объемом и качеством предоставляемых ими услуг. При этом налаживание регулярного контроля за объемом и качеством предоставляемых услуг требует значительно более существенных, по сравнению с казначейским контролем, бюджетных затрат. Это обусловлено тем, что контроль за объемом и качеством предоставляемых услуг не может ограничиваться документальными проверками, так как оказание социальных услуг часто вообще не фиксируется документально, а в тех случаях, когда такая фиксация предусмотрена (например, выдача талонов на посещение врачей в поликлинике), соответствующие документы достаточно легко фальсифицировать, так как потребители индифферентно относятся к стремлению бюджетных учреждений завысить объемы оказываемых теми услуг. Это обуславливает достаточно высокий риск приписок. Качество социальных услуг проверить по документам еще сложнее. Таким образом, контроль за объемом и качеством услуг при нормативно-целевом финансировании предполагает применение выездных проверок, опросов потребителей, «контрольных закупок» и иных методов контроля.

При целевом финансировании оказания бюджетных услуг планирование расходов по учреждениям осложняется необходимостью фиксации в бюджетной росписи распределения

ассигнований между бюджетными учреждениями. В этих условиях конкуренцию между поставщиками услуг может обеспечить наличие механизма корректировки объемов бюджетных ассигнований в зависимости от отклонения плановых объемов предоставления услуг от фактических. Бюджетный кодекс РФ не предусматривает для этого специальных процедур, однако ряд норм кодекса позволяет проводить такую корректировку. Так, для сокращения объемов бюджетных ассигнований в случае, если объем фактически оказанных учреждением услуг оказался меньше планового, можно использовать процедуру блокировки расходов бюджета. Согласно ст. 231 БК РФ блокировка представляет собой сокращение лимитов бюджетных обязательств по сравнению с бюджетными ассигнованиями либо отказ в подтверждении принятых бюджетных обязательств по решению руководителя финансового органа, если бюджетные ассигнования в соответствии с законом (решением) о бюджете выделялись получателю бюджетных средств на определенных условиях, однако к моменту составления лимитов бюджетных обязательств либо подтверждения принятых бюджетных обязательств эти условия оказались невыполненными.

Для увеличения объемов бюджетных ассигнований в случае, если объем фактически оказанных учреждением услуг оказался больше планового, можно использовать предоставленное статьей 233 БК РФ главным распорядителям и распорядителям бюджетных средств право перемещать бюджетные ассигнования между получателями бюджетных средств в объеме не более 5 процентов бюджетных ассигнований, доведенных до получателя бюджетных средств. Однако перераспределение бюджетных средств в большем объеме в условиях действующего законодательства представляет известную проблему, так как Бюджетный кодекс прямо не позволяет направлять высвободившиеся в результате блокировки расходов средства на другие цели, хотя на практике такие прецеденты были.

Принципиально же, что для предотвращения возможных злоупотреблений со стороны руководства бюджетных учреждений и возникновения нежелательных последствий вопрос о предоставлении им права самостоятельного распоряжения бюджетными средствами может быть решен только после того как финансирование деятельности учреждений будет поставлено в зависимость от конечного результата и введения специальных критериев оценки их деятельности.

## 4. Негативные следствия ограничения свободы учреждений по распоряжению бюджетными средствами

---

Из перечисленного выше перечня ограничений на деятельность бюджетных учреждений, существенно отличающих ее функционирование от организаций частного сектора, к факторам, ограничивающим свободу учреждений в распоряжении бюджетными средствами относятся:

- утверждение смет расходов главными распорядителями бюджетных средств;
- необходимость утверждения изменений в бюджетные сметы главным распорядителем бюджетных средств и финансовым органом;
- финансирование расходов на основе лимитов бюджетных обязательств, определяемых финансовым органом;
- наличие права у распорядителей бюджетных средств изменять объемы бюджетных ассигнований (в форме перемещений) для бюджетных учреждений;
- формирование сметы расходов на основе нормативов и правил, установленных органами власти (в первую очередь – в части оплаты труда работников бюджетных учреждений);
- использование регламентированных процедур муниципального заказа при совершении большей части сделок по закупке товаров, работ и услуг;
- централизация муниципального заказа главными распорядителями бюджетных средств в отношении отдельных закупок;
- совершение платежных операций через казначейскую систему, а также связанное с ним отсутствие возможностей по управлению временно свободными денежными средствами;
- изъятие неиспользованных остатков бюджетных ассигнований по завершению финансового года.

Кроме вышеперечисленного, следует отметить фактор, не указанный в предыдущих разделах, специфичный только для города Сургута. Речь идет о централизации осуществления расходов на эксплуатацию зданий и сооружений, осуществляемых специализированным муниципальным учреждением.

В то же время, в рамках реализации Программы реформирования муниципальных финансов города Сургута имеет смысл оценивать финансовые издержки и негативные последствия в отношении только тех факторов, которые являются потенциально устранимыми в рамках существующего законодательства. Иными словами, рассмотрение издержек существования таких ограничений как осуществление платежей через казначейскую систему, осуществление закупок через систему муниципального заказа – лишено практического смысла.

Кроме того, целесообразно исключить из рассмотрения фактор финансирования на основе лимитов бюджетных обязательств, поскольку в практике осуществления бюджетного процесса в городе Сургуте данный фактор в настоящий момент имеет минорное значение.

Таким образом, к перечню рассматриваемых ограничений по распоряжению бюджетными средствами относятся:

1. утверждение смет расходов главными распорядителями бюджетных средств;
2. необходимость утверждения изменений в бюджетные сметы главным распорядителем бюджетных средств и финансовым органом;
3. наличие права у распорядителей бюджетных средств изменять объемы бюджетных ассигнований (в форме перемещений) для бюджетных учреждений;
4. формирование смет расходов на основе нормативов и правил, установленных органами власти (в первую очередь – в части оплаты труда работников бюджетных учреждений);
5. централизация муниципального заказа главными распорядителями бюджетных средств в отношении отдельных закупок;
6. изъятие неиспользованных остатков бюджетных ассигнований по завершению финансового года;
7. централизация расходов на эксплуатацию зданий и сооружений муниципальных учреждений.

Ниже будут раскрыты основные негативные следствия каждого из вышеперечисленных факторов, после чего будет построен единый перечень и сделаны выводы относительно метода оценки соответствующих финансовых издержек.

### **Утверждение смет расходов главными распорядителями бюджетных средств**

На практике утверждение смет расходов главными распорядителями бюджетных средств может играть различную роль – от выполнения формальных процедур до непосредственного формирования смет расходов бюджетных учреждений.

И если в первом случае мы будем иметь дело лишь с незначительными временными и трудовыми издержками, связанными с утверждением смет, то во втором случае ситуация может оказаться более сложной. В городе Сургуте имеют место оба данных варианта – в зависимости от внутренней политики конкретного распорядителя бюджетных средств.

Причем по факту, говорить насколько негативными являются следствия «детального планирования» смет на уровне распорядителя, довольно сложно. Дело в том, что большинство учреждений находятся в традиционной системе финансирования и не отвечают за результаты своей деятельности. В такой ситуации детальный контроль за расходами учреждений может быть оправдан и приносить свои позитивные плоды.

Говорить о негативных следствиях, тем самым, можно только в залоге потенциального наличия ответственности муниципальных учреждений за результат своей деятельности. В этом случае, детальное планирование смет на уровне распорядителя будет означать:

- неоправданные издержки на осуществление планирования хозяйственной деятельности учреждений на уровне распорядителей бюджетных средств, высокие издержки на ведение процесса согласования смет бюджетных учреждений;
- рассогласование планирования хозяйственной деятельности учреждений и оперативного управления данной деятельностью на уровне учреждений, снижающее ее эффективность.

В то же время, очевидно, что последний момент не будет иметь решающего значения в случае, если порядок внесения изменений в сметы бюджетных учреждений будет достаточно лояльным.

## **Необходимость утверждения изменений в бюджетные сметы главным распорядителем бюджетных средств и финансовым органом**

Негативные следствия, связанные со сложностью и длительностью осуществления в течение так называемых «передвижек», в основном уже были перечислены выше.

Во-первых, это ограничение возможностей оперативного управления финансово-хозяйственной деятельностью учреждения. Когда переброска средств с одной статьи на другую занимает не менее месяца, возможности руководителя в части оперативного изменения плана действий и расходов существенно сужаются.

Во-вторых, это стимулирование нарушений учреждениями бюджетного законодательства в части целевого использования бюджетных средств. Эти стимулы многократно усиливаются угрозой изъятия неиспользованных бюджетных ассигнований в конце финансового года.

В-третьих, это несвоевременное осуществление расходов – имея средства в форме лимитов бюджетных обязательств, учреждения иногда не могут их использовать в силу длительности процедур внесения изменений в смету расходов.

В-четвертых, это осуществление неэффективных расходов, возникающих как результат наличия остатков ассигнований по тем статьям сметы, потребности в осуществлении расходов по которым отсутствуют или являются незначительными. Угроза ликвидации остатков ассигнований в конце года, а также длительность и неопределенность процедур согласования передвижек в отдельных случаях могут вести к тому, что учреждение будет осуществлять менее значимые и менее эффективные расходы.

В-пятых, это существенные трудовые издержки, которые несут учреждения на подготовку требуемых обоснований осуществления передвижек, на доказательство их необходимости главному распорядителю и финансовому органу.

## **Наличие права у распорядителей бюджетных средств по перемещению ассигнований между бюджетополучателями**

Данный фактор на сегодняшний день не имеет принципиального значения. С одной стороны, сами главные распорядители бюджетных средств в Сургуте не злоупотребляют данным им правом. С другой стороны, благополучная ситуация с исполнением бюджета в последние 3 года вела к тому, что как правило, объемы ассигнований для учреждений в течение года не сокращались, а увеличивались.

В то же время, само наличие возможности сократить смету конкретного учреждения на 5% имеет ряд негативных следствий.

Финансовые ограничения учреждений становятся менее жесткими. В одних случаях это может стать причиной иждивенческого поведения отдельных учреждений, нацеленных на получение дополнительного финансирования. В других случаях это создает риск для бюджетных учреждений по сокращению их сметы расходов, создает неопределенность в части планирования и осуществления их деятельности. Сокращение сметы в течение года может привести к срыву выполнения заключенных договоров или плановых поставок, означающих невозможность достижения конечных результатов и выполнения принятых обязательств учреждения.

В целом, возникающая таким образом «игра» в части воздействия на главного распорядителя по перемещению бюджетных ассигнований между учреждениями, изначально является игрой с отрицательным исходом. Средств больше не становится, но существенно возрастают риски, издержки на получение дополнительных ассигнований и защиту уже выделенных.

Наконец, сама по себе возможность сокращения в течение года сметы расходов на 5% без объяснения причин является серьезным рычагом воздействия распорядителя на учреждения. Особенно в том случае, когда руководитель учреждения будет отвечать не только за целевой характер использования средств, но и за результаты деятельности.

### **Формирование сметы расходов на основе нормативов и правил, установленных органами власти**

Основной недостаток в данном случае состоит в том, что смета бюджетного учреждения формируется не исходя из оптимальных с точки зрения оказания бюджетных услуг расходов, а исходя из неких ранее установленных и закреплённых норм.

Наиболее характерный пример – формирование фонда оплаты труда муниципальных учреждений. С одной стороны, он рассчитывается исходя из штатной численности работников, умножением на соответствующие тарифы, ставки, коэффициенты и т.д. Тем самым, автоматически с точки зрения легкости доказательства своей сметы для учреждений выгодно сохранять и наращивать штат своих работников. Вместо применения таких инструментов, как: заключение временных трудовых соглашений, закупка отдельных услуг (например сервисных – по обслуживанию помещений, компьютерной техники и т.д.). Это ведет к возникновению избыточной занятости в бюджетных учреждениях, отказу от использования других, более эффективных схем осуществления расходов. С другой стороны, установленные схемы оплаты труда достаточно жесткие, зачастую не позволяющие руководителям учреждений эффективно использовать мотивационные механизмы. В отдельных случаях это ведет к невозможности удержать ценные кадры в учреждении в связи с тем, что формальный потолок уровня оплаты труда задан нормативно. В ряде менее обеспеченных муниципальных образований и регионов это привело к известной проблеме «утечки кадров» из бюджетного сектора.

Наконец, жесткие ограничения по оплате труда сотрудников не позволяют в полной мере использовать преимущества управления по результатам, что было подробно изложено в докладе «Первые итоги осуществления эксперимента по внедрению результативного бюджетирования в городе Сургуте».

Таким образом, формирование сметы расходов на основе нормативов и правил, установленных органами власти ведет к:

- консервации существующих технологий оказания бюджетных услуг и осуществления расходов, отказу от использования более эффективных способов осуществления расходов;
- ограничению возможностей руководителей по использованию мотивационного механизма в рамках управления персоналом;
- возникновению затруднений по полноценному применению результативного управления в отношении отдельных учреждений и их руководителей.

### **Централизация муниципального заказа главными распорядителями бюджетных средств в отношении отдельных закупок**

Изначально централизация муниципального заказа на уровне главных распорядителей бюджетных средств была нацелена на существенное удешевление закупок за счет резкого увеличения объема заказа. Эту сторону «экономии» легко увидеть и посчитать и сегодня.

В то же время, данный процесс, организованный на принудительной основе, имеет свои скрытые для обывателя негативные следствия. Основной недостаток связан с унификацией условий и требований к товару (услуге), возникающей в процессе консолидации заказов



бюджетных учреждений. Унификация происходит по срокам, по требованиям к сортности и ассортименту, качеству товаров и услуг, которые для каждого учреждения имеют индивидуальные значения.

Как следствие, возникают такие парадоксальные ситуации, когда получатели бюджетных средств вынуждены «компенсировать» недочеты, произошедшие в процессе унификации заказа за счет дополнительных расходов (например, в форме организации доставки товара за счет собственных средств в силу неподходящей схемы поставок, согласованного на конкурсе). Часты жалобы учреждений на несоответствие запрашиваемому качеству.

Иными словами, обратной стороной консолидации муниципального заказа выступают потери, связанные с компенсацией потерь несоответствия индивидуальным требованиям к товарам и услугам, с несоответствием запрашиваемому качеству и ассортименту. При этом возможна и обратная ситуация – когда учреждение в результате унификации получает товар более высокого качества, чем требовалось. Результат – переплата за качество, которое не было востребовано.

### **Изъятие неиспользованных остатков бюджетных ассигнований по завершению финансового года**

Косвенно про негативные следствия изъятия неиспользованных остатков бюджетных ассигнований уже было сказано – оно усугубляет неэффективность использования бюджетных средств, связанную со сложностью осуществления передвижек по смете расходов в течение года.

Однако изъятие неиспользованных остатков бюджетных ассигнований само по себе является крайне негативной практикой осуществления бюджетного процесса. В первую очередь потому, что убивает все стимулы получателей бюджетных средств по экономному использованию бюджетных средств. Экономия бессмысленна, если в конце года средства будут изъяты. В свою очередь, это вызывает широко известный ажиотаж расходов в конце финансового года – когда распорядители и получатели, боясь потерять выделенные им ассигнования, осуществляют спешные расходы, «осваивают» бюджетные средства. Очевидно, что такие расходы не выделяются ни своей своевременностью, ни необходимостью или нацеленностью на результат.

Даже в городе Сургуте, отличающимся отсутствием сбоев в осуществлении финансирования за счет бюджета в течение года на декабрь приходится 20-23% от общей суммы расходов за год (по результатам последних трех лет). Даже допуская объективные факторы в виде сдачи объектов капитального строительства в конце года, опережающей выплаты заработной платы в декабре, данная цифра является чрезмерно высокой для нормального графика расходов.

При этом следует отметить, что само аннулирование остатков бюджетных ассигнований в конце года в известной степени «подстегивает» контрагентов к закрытию контрактов и сдаче объектов строительства к декабрю – чтобы избежать возможных проблем с финансированием в начале следующего года. Возникающая в связи с этим спешка по осуществлению контрактов, как показывает практика, очень часто отражается на итоговом качестве (в том числе и объектов капитального строительства).

Кроме того, перенос остатков на очередной год является важнейшим элементом результативного бюджетирования, что неоднократно подтверждала мировая практика. Это не только инструмент, делающий рациональной и возможной экономию бюджетных ресурсов. В рамках исполнения среднесрочных ведомственных программ отказ от переноса остатков, по сути, разрывает программу на «годовые» части, программа перестает быть единым планово-финансовым документом.



Таким образом, изъятие неиспользованных остатков бюджетных ассигнований по завершению финансового года имеет следующие негативные следствия:

- расточительность, неэкономность расходов получателей и распорядителей бюджетных средств;
- потери в качестве продукции и услуг,купаемых за счет бюджетных средств;
- осуществление расходов, потребность в которых низка, по факту отсутствует или слабо связана с реальными планами деятельности учреждений;
- нарушение принципов среднесрочного программного исполнения бюджета.

### **Централизация расходов на эксплуатацию зданий и сооружений муниципальных учреждений**

Централизация расходов на эксплуатацию зданий и сооружений муниципальных учреждений имеет одно явное следствие – учреждение не заинтересовано в экономии расходов по данному направлению, поскольку не является получателем соответствующей экономии. Как следствие, потенциальные резервы снижения себестоимости оказания бюджетных услуг не используются.

Кроме того, по отзывам отдельных руководителей учреждений монопольное осуществление данных расходов структурным подразделением Администрации города обходится для бюджета неоправданно дорого. Высказывались мнения, что данные услуги на рынке стоили бы существенно дешевле. Также важно то, что фактическое отсутствие контрактных отношений между исполнителем и получателем услуги неизбежно ведет к снижению качества услуги и качества обслуживания.

## **Резюме**

Несмотря на различие разобранных выше факторов, практически во всех рассмотренных случаях имеют место два основных типа негативных следствий:

- дополнительные явные издержки бюджетных учреждений и бюджета в целом;
- потеря в качестве, эффективности деятельности бюджетных учреждений и эффективности осуществления их расходов.

Поскольку дополнительные издержки бюджетных учреждений также являются одним из факторов воздействия на эффективность, можно говорить, что в целом финансовые потери от наличия ограничений по распоряжению бюджетными средствами должны измеряться в терминах неэффективности расходов.

С учетом скрытого характера целого ряда представленных выше негативных следствий, их индивидуальности для отдельных учреждений и отдельных ситуаций и, что более важно, сложностью формального определения их воздействия на эффективность, единственным способом расчета финансовых издержек является опрос бюджетных учреждений. Оценка учреждениями потерь в эффективности, связанных с перечисленными ранее факторами, может быть усреднена и легко переведена в денежный эквивалент.

## 5. Оценка финансовых потерь отсутствия у бюджетных учреждений права самостоятельно распоряжаться бюджетными средствами

Для оценки финансовых потерь от наличия существующих ограничений по распоряжению бюджетными средствами 30 руководителям бюджетных учреждений в различных сферах (образование, здравоохранение, культура) было предложено оценить перечисленные ранее факторы и оценить их воздействие на эффективность деятельности.

Полученные ответы позволяют не только перейти к оценке финансовых потерь, но и дают возможность понять какие из ограничений на распоряжение собственными средствами должны быть устранены в первую очередь.

В нижеследующей таблице представлена доля респондентов, ответивших, что устранение соответствующих ограничений может позитивно сказаться на росте эффективности деятельности муниципальных учреждений:

Фактор	Учреждения культуры	Учреждения образования	Учреждения здравоохранения	В среднем
Свобода в составлении смет	82%	100%	63%	82%
Уведомительный порядок передвижек	100%	89%	100%	96%
Запрет на сокращение смет в течение года	76%	56%	100%	77%
Перенос неиспользованных остатков	94%	100%	100%	98%
Децентрализация расходов на эксплуатацию зданий и сооружений	24%	63%	38%	42%
Повышение гибкости оплаты труда работников учреждений	94%	100%	88%	94%

Приведенные в таблице данные показательны с точки зрения невысокой значимости двух из перечисленных ограничений. Самый низкий рейтинг с точки зрения воздействия на повышение эффективности получил фактор децентрализации расходов на эксплуатацию зданий и сооружений. Более того, многие респонденты ответили, что децентрализация данных расходов приведет, скорее всего, к падению эффективности их деятельности. С одной стороны это говорит о том, что МУ ДЭЗиС достаточно хорошо справляется со своей работой. С другой стороны, это может быть следствием отсутствия в учреждениях соответствующих специалистов, которые бы могли организовать выполнение данных работ самостоятельно.

Также низкий рейтинг получил фактор возможного запрета на сокращение распорядителем бюджетных средств суммы средств, предусмотренной по смете в течение года. Скорее всего, это является следствием отсутствия данной практики в последние 3 года.

С точки зрения значимости данных факторов, они были проранжированы следующим образом (меньшее значение соответствует более значимому фактору):

Фактор	Учреждения культуры	Учреждения образования	Учреждения здравоохранения	В среднем
Свобода в составлении смет	1,9	2,2	1,3	1,8
Уведомительный порядок передвижек	2,8	4,0	3,8	3,5
Запрет на сокращение смет в течение года	2,6	3,4	2,4	2,8

Фактор	Учреждения культуры	Учреждения образования	Учреждения здравоохранения	В среднем
Перенос неиспользованных остатков	2,6	3,2	2,8	2,9
Децентрализация расходов на эксплуатацию зданий и сооружений	4,8	4,6	5,2	4,9
Повышение гибкости оплаты труда работников учреждений	2,7	2,4	3,9	3,0

Полученные данные свидетельствуют о том, что наибольший рост эффективности может быть достигнут за счет:

- предоставления самостоятельности в формировании смет в пределах общего объема бюджетных ассигнований;
- повышения возможностей руководителей бюджетных учреждений по установлению размеров оплаты труда сотрудников;
- утверждения норм, закрепляющих перенос неиспользованных остатков бюджетных ассигнований на очередной финансовый год.

Общий рост эффективности деятельности бюджетных учреждений при условии устранения перечисленных ограничений был оценен представителями муниципальных учреждений следующим образом:

	Учреждения культуры	Учреждения образования	Учреждения здравоохранения	В среднем
Потенциальный рост эффективности деятельности, в среднем	14,2%	16,4%	12,1%	14,2%

Следует отметить, что различия в оценке потенциального роста эффективности связаны не только со спецификой деятельности данных учреждений. Учреждениям культуры и учреждениям образования существенно больше других погружены в тематику результативного управления и бюджетирования (Департамент культуры, молодежной политики и спорта уже находится в эксперименте по внедрению результативного бюджетирования, а Департамент образования и науки на протяжении последних лет самостоятельно проводил работу по внедрению элементов результативного управления для своих учреждений). В этом смысле, наличие данных ограничений и их негативное влияние на эффективность для них является ясным и очевидным. В то время как оценки со стороны учреждений, не находящихся в логике результативного бюджетирования объективно не могли быть на том же уровне.

Исходя из представленных данных, оценка финансовых потерь от наличия ограничений на распоряжение бюджетными средствами за последние 3 года может быть оценена в следующих размерах:

	Учреждения культуры	Учреждения образования	Учреждения здравоохранения	Итого
Потенциальный рост эффективности деятельности, в среднем	14,2%	16,4%	12,1%	-
Объем расходов на содержание бюджетных учреждений:				
2003 год	668 918	805 209	847 138	2 321 264
2004 год	1 646 306	2 055 855	2 570 799	6 272 961
2005 год	1 167 628	1 668 295	1 754 053	4 589 976
Оценка финансовых потерь:				

	<b>Учреждения культуры</b>	<b>Учреждения образования</b>	<b>Учреждения здравоохранения</b>	<b>Итого</b>
2003 год	94 986	132 054	102 504	329 544
2004 год	233 775	337 160	311 067	882 002
2005 год	165 803	273 600	212 240	651 643

Таким образом, финансовые потери от наличия ограничений на распоряжение бюджетными средствами для бюджетных учреждений города Сургута могут быть оценены в 600-700 млн. руб. ежегодно.