

К ВОПРОСУ О ЗАИНТЕРЕСОВАННОСТИ КАЗЕННОГО УЧРЕЖДЕНИЯ В ОКАЗАНИИ ПЛАТНЫХ УСЛУГ

В статье рассматривается проблема заинтересованности казенного учреждения в оказании платных услуг. Выявлены недостатки правового регулирования обозначенной сферы и сформулировано предложение по совершенствованию законодательной базы.

Ключевые слова: государственные (муниципальные) учреждения; казенные учреждения; осуществление приносящей доход деятельности.

Казенные учреждения – новый тип государственных и муниципальных учреждений, который появился в результате последней реформы статуса государственных (муниципальных) учреждений в 2010 году. С правовой точки зрения большинство вопросов казенных учреждений в настоящее время урегулировано должным образом, однако сохраняются нерешенными отдельные проблемы в правоприменительной практике и непосредственно в деятельности учреждений [9, с. 107]. Среди нерешенных проблем особый интерес вызывает проблема обеспечения заинтересованности казенного учреждения в оказании платных услуг. Актуальность данной темы заключается в отсутствии у казенного учреждения мотивации в оказании платных услуг, а также в отсутствии стимула в увеличении эффективности обозначенной деятельности и как следствие этого происходит потеря дополнительного дохода соответствующего бюджета. Поэтому целью данной статьи является вынесение предложения по совершенствованию законодательной базы в обозначенной сфере.

Данную проблему породили следующие положения законодательства Российской Федерации. В соответствии с п. 4 ст. 298 Гражданского кодекса Российской Федерации [3], п. 3 ст. 161 Бюджетного кодекса Российской Федерации [2] казенное учреждение может осуществлять приносящую доходы деятельность, если такое право предусмотрено в его учредительном документе. При этом доходы, полученные от указанной деятельности, поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации.

Для анализа поставленной проблемы и выявления путей ее решения представляется целесообразным использование исторического метода исследования.

Изначально в постреформенной России (начало 90-х годов) все государственные (муниципальные) учреждения были бюджетными. Основным источником финансирования существующих в тот момент государственных (муниципальных) учреждений являлись средства соответствующего бюджета. Но при

* Буцик Анна Валерьевна – магистрант, кафедра предпринимательского и финансового права, Байкальский государственный университет экономики и права, г. Иркутск, sonatore@yandex.ru.

этом учреждениям разрешалось заниматься предпринимательской деятельностью и самостоятельно использовать полученные при осуществлении данной деятельности доходы. На это указывает п. 4 ст. 254 Бюджетного кодекса Российской Федерации в его первоначальной редакции, согласно которой, средства полученные от предпринимательской деятельности и использования государственной собственности бюджетного учреждения зачисляются на единый счет федерального бюджета в соответствующем территориальном органе Федерального казначейства. Однако территориальный орган Федерального казначейства был обязан отразить указанные средства на лицевом счете бюджетного учреждения не позднее дня, следующего за днем зачисления их на единый счет федерального бюджета. С этого момента бюджетное учреждение вправе было распоряжаться этими средствами.

Вместе с тем, значительная часть созданных государственных (муниципальных) учреждений, полностью финансируясь из бюджета, получала значительные доходы от предпринимательской деятельности и имела возможность самофинансирования. В связи с этим была проведена первая реформа статуса государственного (муниципального) учреждения. Основу ее заложили Принципы реструктуризации бюджетного сектора в Российской Федерации в 2003–2004 гг. и на период до 2006 г., утвержденные распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 ноября 2003 г. № 1688-р [7], в которых указывалось о необходимости снять с бюджетного финансирования те организации бюджетной сферы, в которых имеет место высокая доля платных услуг (до 70 %).

Так, 3 ноября 2006 г. был принят Федеральный закон № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» [5] и соответствующие изменения были внесены в связи с этим в гражданское законодательство и иные нормативные правовые акты. Основная идея Федерального закона «Об автономных учреждениях» заключается в сокращении бремени содержания государством учреждений социальной сферы путем коммерциализации такого рода учреждений. Однако вследствие недостаточной проработанности механизма правового регулирования в области деятельности автономных учреждений, а также непривлекательности самого механизма для государственных (муниципальных) учреждений эта реформа, по сути, потерпела неудачу, поскольку было образовано незначительное количество автономных учреждений.

Вместе с тем в России продолжало оставаться немалое количество государственных (муниципальных) учреждений, получающих значительные доходы от оказания платных услуг и осуществления иной предпринимательской деятельности. Так в 2008 г. из 9997 федеральных бюджетных учреждений, оказывающих государственные услуги юридическим и физическим лицам, 3786 учреждений (37,9 % от их общего числа) имели долю доходов от приносящей доход деятельности в общем объеме их финансового обеспечения более 40 %, в том числе 1030 учреждений полностью финансировались за счет таких доходов [10].

Неоднократно на протяжении анализируемого периода времени предпринимались попытки законодательно установить ограничения для государственных (муниципальных) бюджетных учреждений на использование доходов от платных услуг – от полного запрета их использования, до возможности исполь-

зования лишь 5 % от заработанных денег. Однако эта идея в рассматриваемый период времени не нашла законодательного закрепления. А вместо этого в 2010 г. произошла реформа статуса государственных (муниципальных) учреждений. Федеральным законом Российской Федерации от 8 мая 2010 года № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (далее – Федеральный закон № 83-ФЗ) [6] было установлено три типа учреждений: автономное, бюджетное и казенное. Автономные учреждения остались практически без изменения. Те учреждения, которые ранее мы знали как бюджетные, были преобразованы с некоторыми изменениями в режиме в казенные. А наряду с этим появился промежуточный тип – это бюджетные учреждения «нового типа», которые по своему статусу приблизились к автономным учреждениям, поскольку предполагают лишь частичное финансирование из бюджета на основании государственного (муниципального) задания.

Таким образом, казенное учреждение, как и бюджетное учреждение «старого типа» (дореформенного), является единственным типом учреждений финансируемым из бюджета на основании сметы. Но в отличие от бюджетных учреждений «старого типа», существуют некоторые запреты и ограничения, которые касаются осуществления казенным учреждением приносящей доход деятельности.

Прежде всего, эта деятельность осуществляется только в случаях, когда на это есть прямое указание в уставе. Решение об оказании услуг (выполнении работ) казенным учреждением на платной основе принимает государственный орган, орган местного самоуправления, осуществляющий функции учредителя, путем определения в уставе исчерпывающего перечня видов деятельности (в том числе платной), которые казенное учреждение вправе осуществлять в соответствии с целями, для достижения которых оно создано.

Кроме того, принципиальное значение имеет норма п. 3 ст. 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации, согласно которой доходы от платных услуг, оказываемых казенными учреждениями, относятся к неналоговым доходам бюджета. Таким образом, все, что заработало казенное учреждение напрямую поступает в соответствующий бюджет и казенное учреждение не имеет права распоряжаться этими ресурсами.

Исправить ситуацию, с одной стороны, может главный распорядитель, в ведении которого находится это казенное учреждение, то есть он может принять решение о том, чтобы этому учреждению увеличить лимиты бюджетных ассигнований на заработанную сумму. Однако, как показывает практика, это происходит крайне редко, поэтому у учреждения нет заинтересованности в оказании платных услуг.

Более того оказание платных услуг предполагает расходы на оплату труда, накладные расходы и т.д.. Согласно ч. 22 ст. 30 Федерального закона № 83-ФЗ главные распорядители бюджетных средств, в ведении которых находятся казенные учреждения, имеют право распределять бюджетные ассигнования между указанными учреждениями с учетом объемов расходов по приносящей

доход деятельности, осуществляемой этими учреждениями. В случае принятия решения о возможности оказания услуг (выполнения работ) казенными учреждениями на платной основе, главному распорядителю средств необходимо утвердить им соответствующие лимиты бюджетных обязательств в качестве источника финансового обеспечения осуществления указанной деятельности [8]. Но, как показала практика, эти объемы расходов не всегда учитываются при распределении бюджетных ассигнований, т.е. оказание платных услуг становится не выгодно экономически для учреждения.

Если в дальнейшем не произойдет изменений в правовом регулировании, то это приведет к тому, что многие казенные учреждения прекратят оказывать платные услуги.

Для решения этой проблемы можно предложить оставлять определенную долю заработанных средств в распоряжении учреждения, а остальную часть перечислять в соответствующий бюджет [4, с. 21]. Таким образом, у учреждения появится заинтересованность в оказание платных услуг и бюджет будет получать дополнительный доход [1, с. 49].

В связи с этим может возникнуть вопрос: если учреждение хочет заниматься оказанием платных услуг, то почему бы ему не сменить тип учреждения? Но здесь следует отметить, что ряд учреждений не смогут в полном объеме обеспечить себя за счет платных услуг. А если эти учреждения останутся в статусе казенных и будут часть полученных средств оставлять в учреждение, то и у учреждения появится заинтересованность в оказание услуг на более высоком уровне и соответствующий бюджет будет получать дополнительный доход, которого может не быть, если учреждение откажется от оказания платных услуг.

Я полагаю, что долю доходов, которая должна оказаться в распоряжении казенного учреждения, нужно утвердить законодательно. Например, в п. 3 ст. 161 Бюджетного кодекса Российской Федерации ввести норму о том, чтобы не менее 20 % доходов, полученных от приносящей доход деятельности оставались в ведение казенного учреждения, а остальная часть поступала в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации.

Таким образом, проанализировав правовой режим доходов казенного учреждения от оказания платных услуг, можно сделать вывод, что для того чтобы у учреждения была заинтересованность в оказании платных услуг, казенному учреждению должна быть гарантирована возможность использования хотя бы части заработанных денег на свое обеспечение. В связи с этим предлагается дать право казенным учреждениям самостоятельно распоряжаться частью доходов, полученными от указанной деятельности.

Список использованной литературы

1. Арбатская Ю. В. Особенности финансового обеспечения казенных учреждений: правовые аспекты / Ю. В. Арбатская // Академический юридический журнал. – 2011. – № 4. – С. 45–51.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ (в ред. от 28 дек. 2013 г. № 418-ФЗ) // Рос. газ. – 1998. – 12 авг.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая: Федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 2 ноября 2013 г. № 302-ФЗ) // СЗ РФ. – 1994. – № 32, ст. 3301.
4. Гришаев С. П. Комментарий Федерального закона от 8 мая 2010 года № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» / С. П. Гришаев // Хозяйство и право. – 2010. – № 8. – С. 15–22.
5. Об автономных учреждениях: Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ (в ред. от 28 дек. 2013 г. № 418-ФЗ) // СЗ РФ. – 2006. – 6 нояб. – № 45, Ст. 4626.
6. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений: Федеральный закон от 8 мая 2010 года № 83-ФЗ (в ред. от 28 дек. 2013 г. № 418-ФЗ) // СЗ РФ. – 2010. – № 19, ст. 2291.
7. О плане мероприятий по обеспечению реструктуризации бюджетного сектора на 2003 - 2004 годы: Распоряжение Правительства РФ от 21 ноября 2003 г. № 1688-р // СЗ РФ. – 2003. – № 47, ст. 4584.
8. О порядке финансового обеспечения оказания федеральными казенными учреждениями платных услуг: письмо Министерства финансов Российской Федерации от 20 июня 2011 г. № 02-03-06/2736 // СПС «Консультант Плюс» (документ опубликован не был).
9. Потапова Т. А. Совершенствование финансовой деятельности казенных учреждений как фактор повышения качества предоставления государственных и муниципальных услуг / Т. А. Потапова // Вестник Камчатского государственного технического университета. – 2012. – № 22. – С. 105–111.
10. Причины принятия Федерального закона № 83-ФЗ [электронный ресурс] // URL: http://vsmosmsk.ru/index/proekt_83/0-87 (дата обращения 23.03.2014 г.).