

РЕКОМЕНДАЦИИ

участников семинара «Актуальные вопросы совершенствования управления общественными финансами»

Тема обсуждения: Проект новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации в части бюджетного финансирования расходов на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ).

Дата проведения: 14 мая 2015 года.

Организаторы семинара: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» и Финансовый университет при Правительстве РФ.

Участники: научные работники и специалисты Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», Финансового университета при Правительстве РФ, Института экономики РАН, Институт макроэкономических исследований Минэкономразвития России, Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, ООО «Центр прикладной экономики», федеральных министерств социального блока, ряда других организаций.

Обсудив проект новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации, участники семинара отметили огромную важность и актуальность проводимой работы по совершенствованию бюджетного законодательства. В тоже время, по мнению участников семинара, ряд положений Проекта требует дополнительного рассмотрения.

Рекомендуется при доработке Проекта учесть следующие замечания и предложения:

1. Отдельные положения Проекта вступают в противоречие с нормами действующих федеральных законов: Федерального закона «Об автономных учреждениях», Федерального закона «О некоммерческих организациях», федеральных законов, регулирующих правоотношения в отдельных отраслях социально-культурной сферы. Следует особо отметить два положения,

реализация которых приведет к снижению качества социальных услуг и эффективности использования ресурсов в секторе государственных и муниципальных учреждений.

А. Частью первой статьи 72 Проекта предусматривается:

«В бюджетах, в том числе в соответствии с государственными (муниципальными) программами, бюджетным и автономным учреждениям предусматриваются субсидии на финансовое обеспечение выполнения ими государственного (муниципального) задания, рассчитанные на основании нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг с учетом расходов на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, используемого в процессе оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ)».

Норма представляется весьма вредной особенно в условиях отсутствия надежных нормативов обеспеченности учреждений недвижимым и движимым имуществом. Возможны субъективные решения, отрицательно сказывающиеся на качестве услуг, разрушение брошенного на произвол судьбы государственного и муниципального имущества, коррупционные сговоры. Да и как проконтролировать, что и когда используется, а что нет?

Предлагается исключить из части первой данной статьи слова: «используемого в процессе оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ)».

Б. Частью четвертой данной статьи предусмотрено:

«В случае, если бюджетное или автономное учреждение оказывает государственные (муниципальные) услуги (выполняет работы) сверх установленного государственного (муниципального) задания за плату, нормативные затраты на содержание имущества, указанного в части 1 настоящей статьи, рассчитываются пропорционально доходам, полученным учреждением от оказания платных услуг и осуществления иной приносящей доход деятельности, и размеру субсидии».

Реализация данной нормы ухудшит экономическое положение автономных и бюджетных учреждений, что крайне нежелательно в условиях, когда они решают задачу повышения заработной платы работников, поставленную Президентом РФ.

Предлагается указанную часть исключить из текста данной статьи.

2. Проектом предусмотрен ряд положений, направленных на снижение уровня экономической самостоятельности автономных и бюджетных учреждений, что противоречит целям и задачам проводимой в последние годы реформы сектора государственных и муниципальных учреждений.

А. Часть тринадцатая статьи 197 Проекта устанавливает:

«Планирование бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) бюджетными и автономными учреждениями осуществляется в соответствии с государственными (муниципальными) заданиями на очередной финансовый год и плановый период (очередной финансовый год), а также их выполнением в отчетном финансовом году и текущем финансовом году».

То есть усиливается контроль **текущей** финансовой деятельности автономных и бюджетных учреждений, нарушается принцип их экономической автономии.

Предлагается исключить слова «и текущем финансовом году» из формулировки части тринадцатой данной статьи 1 Проекта.

Б. Пункт 2 части четвертой статьи 250 устанавливает правомочие Федерального казначейства по санкционированию оплаты денежных обязательств бюджетных и автономных учреждений.

Данная норма нуждается в уточнении – санкционирование предусмотрено не во всех случаях, прежде всего в отношении расходов за счет внебюджетных средств и средств субсидии на государственное задание.

Предлагается дополнить формулировку названного пункта словами «...за исключением расходов, производимых бюджетными и автономными учреждениями за счет средств субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания и средств от приносящей доход деятельности, а также иных случаев, предусмотренных федеральными законами и настоящим кодексом».

В. Часть вторая статьи 301.

Имеется несоответствие пункту 3.9 части третьей статьи 2 Федерального закона «Об автономных учреждениях» (операции со средствами за счет субсидий на выполнение государственного (муниципального) задания не контролируются и не санкционируются).

Таким образом, данная норма является очередным шагом к свертыванию реформы бюджетного сектора.

Г. Часть первая статьи 302.

Предлагается исключить из пункта 4 автономные учреждения, поскольку согласно Федеральному закону «Об автономных учреждениях» ПФХД является самостоятельно утверждаемым (и корректируемым) ими внутренним документом.

3. В Проекте отсутствуют определения ряда важнейших терминов, присутствуют положения, допускающие неоднозначное толкование, а также не соответствующие предметам содержащих их статей. В качестве наиболее значимых недочетов были отмечены следующие.

А. В соответствии с главой 10 «Общие положения о расходах бюджетов» Проекта предоставление субсидий на оказание государственных (муниципальных) услуг для всех категорий физических и юридических лиц, осуществление бюджетных инвестиций, на иные цели осуществляется на основе соглашения (договора) о предоставлении субсидии, при этом возникают договорные обязательства¹ (т.е. публичные обязательства, обусловленные договором (соглашением, контрактом)).

Однако правовой статус соглашения не определен ни Гражданским кодексом РФ, ни новой редакцией Бюджетного кодекса РФ, где соглашение фактически приравнено к договору. Отсутствие четкого законодательного определения вида обязательства, возникающего при заключении соглашения, не позволяет определить вид возникающего обязательства, существенные положения этого документа, права и обязанности сторон, заключающих соглашение, условия прекращения и изменения существенных положений соглашения и т.п., что противоречит

¹ Согласно п. 1 статьи 62 новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации.

природе договорных отношений и приводит на практике к индивидуализации условий соглашений.

В этой связи в новой редакции Бюджетного кодекса РФ (например, в статье 5 или в главах 9, 10) необходимо определить юридический характер соглашения, заключаемого при предоставлении субсидии юридическим и физическим лицам, и вид обязательства, возникающего при его заключении. В зависимости от характера соглашения, описание его существенных характеристик должно быть дано либо в Бюджетном кодексе РФ, либо в Гражданском кодексе РФ. Особенности заключения соглашений и определения его отдельных вопросов могут регулироваться нормативными правовыми актами органов исполнительной власти.

Б. В статье 68, несмотря на ее название («Бюджетные ассигнования на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ)») присутствует ряд положений, связанных с закупкой товаров.

В. Статья 71.

Очень сложным и не всегда ясным выглядит определение понятия «государственное (муниципальное) задание». Так, неясно, что понимается под составом услуги (работы), чем состав отличается от содержания, являются ли альтернативами «объем» и «содержание» или «условия» и «формы» оказания (выполнения) услуги (работы), то есть, например, может ли государственное задание устанавливать требования как к содержанию, так и объему услуги (работы)?

Предлагается дать указанное определение в виде нескольких возможных вариантов государственного (муниципального) задания.

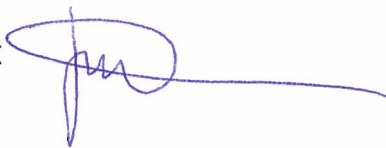
Г. В этой же статье без необходимых определений используются термины «ведомственный перечень», «базовый перечень» государственных (муниципальных) услуг (работ).

4. В Проекте не нашли достаточного отражения некоторые актуальные задачи развития бюджетного законодательства, в том числе по формированию конкурентных механизмов предоставления бюджетных средств на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ). Так в Проекте отсутствует бюджетный инструмент, позволяющий привлекать к оказанию государственных (муниципальных) услуг частные коммерческие организации и

индивидуальных предпринимателей на конкурентной основе в массовом порядке. Также отсутствует регламентация механизма бюджетного финансирования государственных (муниципальных) услуг, оказываемых совместно несколькими организациями (выставки, театральные постановки и т.п.), или с изменением типовых условий оказания услуг (сетевые формы обучения, электронное и дистанционное обучение и т.п.).

Директор Института
управления государств
енными ресурсами НИУ
«Высшая школа
экономики»

Б.Л.Рудник



Проректор по непрерывному
образованию ФГОБУ ВО
«Финансовый университет при
Правительстве Российской
Федерации»

Е.В. Маркина

