

Некоторые особенности финансового обеспечения выполнения задания учредителя для автономного учреждения



Марина КЛИШИНА, первый заместитель генерального директора Центра исследования бюджетных отношений

Одной из разновидностей государственного (муниципального) задания является задание учредителя для автономного учреждения. Требования к содержанию данного документа и процедуры его использования аналогичны процедурам, применяемым для государственного (муниципального) задания, и регулируются нормами Бюджетного кодекса РФ.

При практической работе по созданию автономного учреждения (АУ) особого внимания требуют вопросы финансового обеспечения выполнения задания учредителя, а именно: в каком объеме, с какой периодичностью и какие именно расходы должны возмещаться автономному учреждению в рамках финансового обеспечения задания учредителя.

Данный вопрос целесообразно рассматривать в контексте двух допускаемых законодательством способов бюджетного финансирования деятельности АУ. В соответствии с Федеральным законом № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» и с учетом норм Бюджетного кодекса автономные учреждения могут получать финансирование в форме субсидий:

- на выполнение задания учредителя;
- для финансового обеспечения развития АУ в рамках программ, утвержденных в установленном порядке.

Субсидии на выполнение задания учредителя представляют собой регулярно перечисляемые учреждению бюджетные средства для осуществления текущей деятельности и заменяют сметное финансирование бюджетного учреждения. Финансовое обеспечение развития АУ – это выплаты разового характера, которые необходимы для решения определенных задач, поставленных перед учреждением.

Закон устанавливает, что субсидии на выполнение задания учредителя должны предоставляться с учетом:

- расходов на содержание недвижимого и особо ценного движимого имущества, закрепленного за АУ учредителем или приобретенного АУ за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества;
- расходов на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается соответствующее имущество, в том числе земельные участки.

Акцент на содержании имущества и налогах в законе сделан для того, чтобы бюджетное финансирование данных позиций сохранялось и не перекладывалось на учреждение. Однако приведенный в законе перечень расходов, субсидируемых в рамках финансирования задания учредителя, не является исчерпывающим. Сюда по умолчанию включаются и остальные расходы, необходимые для выполнения задания учредителя, конкретный состав которых в законе не определен.

Например, очевидна потребность в оплате за счет данной субсидии всех расходов текущего характера, включая оплату труда с начислениями, приобретение услуг связи, транспортных и коммунальных услуг, арендную плату, услуги по содержанию имущества. Относительно последних может возник-

нуть вопрос, включаются ли в субсидию расходы на осуществление текущего и капитального ремонта. Данные расходы не являются расходами инвестиционного характера, должны осуществляться в соответствии с установленными графиками проведения ремонтов и направлены на поддержание функционирования учреждения, следовательно, их также целесообразно финансировать в рамках финансового обеспечения задания учредителя.

С формальной точки зрения в Федеральном законе № 174-ФЗ не содержится прямого запрета на финансирование за счет субсидии на выполнение задания учредителя даже расходов на строительство и реконструкцию, если они необходимы для выполнения задания учредителя в кратко- или среднесрочной перспективе. Подобные широкие трактовки положений закона возможны потому, что на основе его норм нельзя однозначно утверждать, какой перечень расходов должен включаться в другую составляющую бюджетного финансирования – финансовое обеспечение развития АУ в рамках программ. Очевидно, данный вопрос должен решаться в зависимости от содержания программ. На сегодняшний день в Российской Федерации, субъектах РФ и муниципальных образованиях могут разрабатываться следующие документы, имеющие в названии слово «программа»: ведомственные целевые

программы, долгосрочные целевые программы и адресные инвестиционные программы. Первые два вида программ могут включать в себя расходы текущего характера, последняя – исключительно инвестиционные расходы. Порядков формирования специальных программ развития автономных учреждений пока не существует. В данных условиях можно лишь предполагать, что текущие расходы должны финансироваться в рамках субсидии на выполнение задания учредителя, а инвестиционные – в рамках программы развития АУ.

Окончательно вопрос о том, какие именно расходы необходимо финансировать за счет субсидии, предоставляемой АУ для выполнения задания учредителя, и в каком объеме, целесообразно решать в подзаконных актах о формировании и финансовом обеспечении выполнения задания учредителя АУ, принимаемых:

- Правительством РФ в отношении АУ, которые созданы на базе имущества, находящегося в федеральной собственности;
- высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ в отношении АУ, которые созданы на базе имущества, находящегося в собственности субъекта РФ;
- местной администрацией в отношении АУ, которые созданы на базе имущества, находящегося в муниципальной собственности.

В ряде публичных образований правовые акты, касающиеся установления и финансового обеспечения задания учредителя для АУ, уже приняты. Расходы, финансируемые за счет субсидии, структурируются в данных правовых актах по-разному. Так, в Положении о формировании задания учредителя в отношении автономного учреждения, созданного на базе имущества, находящегося в федеральной собственности, и порядке финансового обеспечения выполнения задания, утвержденном постановлением Правительства РФ от 18 марта 2008 г. № 182, предусмотрено разделение субсидии на две составляющие:

- субсидию на возмещение нормативных затрат на оказание услуг физическим и/или юридическим лицам;
- субсидию на возмещение нормативных затрат на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленного за федеральным автономным учреждением учредителем или приобретенного федеральным автономным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества (за исключением имущества, сданного в аренду с согласия учредителя), а также на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается соответствующее имущество, в том числе земельные участки.

Аналогичный подход с разделением субсидии на два блока (на оказание услуг и на содержание имущества) используется в субъектах РФ, например в республиках Башкортостан, Коми, Чувашской Республике, Астраханской, Иркутской, Магаданской, Новосибирской, Омской, Оренбургской, Пензенской, Ростовской, Тамбовской и Тюменской областях. В остальных регионах такое деление не используется, и субсидия рассматривается как единая выплата.

При регулировании объема субсидии на оказание услуг в ряде региональных правовых актов конкретизирован состав включаемых в нее расходов, например:

- затраты на оплату труда работников АУ, на перечисление страховых взносов и начисления; затраты на оплату товаров, работ, услуг, необходимых для выполнения задания (республики Коми, Мордовия);
- затраты на оплату труда; трансферты населению, командировочные и иные компенсационные выплаты; затраты на оплату товаров, работ, услуг, необходимых для деятельности учреждения в соответствии с заданием (Вологодская, Новосибирская области);

- расходы на оплату труда работников АУ в части деятельности по выполнению задания учредителя; расходы на оплату товаров, работ и услуг, необходимых для выполнения государственного задания учредителя; расходы на уплату налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации, возникающих в связи с выполнением АУ задания учредителя (Республика Удмуртия);
- оплата труда с начислениями; расходы на медикаменты и перевязочные средства, мягкий инвентарь и обмундирование, продукты питания, приобретение хозяйственных средств, приобретение канцелярских товаров; подписка



на периодические издания; повышение квалификации персонала; командировочные расходы; расходы на услуги связи; обеспечение методической литературой и учебниками; транспортные услуги; услуги прачечной; прочие расходы, включая заработную плату административно-управленческого и вспомогательного персонала с учетом начислений (структура норматива затрат на оказание услуг в Астраханской области).

В Республике Марий Эл субсидия планируется единой, при этом устанавливается состав расходов, подлежащих



учету при расчете стоимости задания, в том числе:

- расходы на оплату труда персонала, включая предусмотренные действующим законодательством налоговые и страховые отчисления;
- расходы на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества;
- расходы по аренде имущества;
- расходы на приобретение расходных материалов;
- расходы на связь;
- командировочные расходы;
- транспортные расходы;
- расходы на охранные услуги;
- расходы по обеспечению необходимой квалификации персонала;
- расходы на банковское обслуживание;
- иные виды расходов, необходимых для выполнения задания.

Что касается расходов на содержание имущества, то в регионах, урегулировавших данный вопрос (Астраханская, Оренбургская, Вологодская области), как правило, выделяют следующие их составляющие:

- оплата коммунальных услуг;
- текущее содержание и ремонт зданий и сооружений;
- текущее содержание и ремонт особо ценного движимого имущества;
- налоги на землю и имущество.

Таким образом, практика пошла по пути финансирования в рамках выполнения задания учредителя лишь расходов текущего характера, с ограничением ремонтных работ исключительно текущим ремонтом. Это требует ско-

рейшего урегулирования вопросов финансирования программ развития автономных учреждений, с тем чтобы создать четкие механизмы бюджетного финансирования капитального ремонта и реконструкции имущества АУ в случае возникновения такой необходимости и при недостаточности для этого средств, получаемых учреждением от оказания платных услуг.

Как видно из приведенных примеров, в субъектах РФ расходы на оплату коммунальных услуг не распределяются между содержанием имущества и оказанием услуг, а полностью относятся на содержание имущества – так же, как это сделано при разделении между региональным и муниципальным уровнями расходов на финансирование общего образования, когда расходы на оказание услуг закреплены за региональными бюджетами, а расходы на коммунальные услуги – за местными. Подобный подход несколько упрощает ситуацию с расчетом объемов предоставляемой субсидии в случае разделения ее на две части: содержание имущества и оказание услуги.

Вопросы финансирования заданий учредителя должны решаться с учетом ряда ограничений, установленных Федеральным законом № 174-ФЗ. Часть 11 ст. 5 данного закона определено, что при создании автономного учреждения путем изменения типа существующего учреждения не допускается изъятия или уменьшения имущества (в том числе денежных средств), закрепленного за учреждением. Согласно ч. 1 ст. 20 закона объем финансового обеспечения выполнения задания, установленного учредителем государственному или муниципальному учреждению (бюджетному или автономному), не может зависеть от типа такого учреждения. Часть 3 ст. 4 установлено, что в случае сдачи в аренду с согласия учредителя недвижимого имущества или особо ценного движимого имущества, закрепленного за АУ или приобретенного АУ за счет средств учредителя, финансовое обеспечение содержания такого имущества учредителем не осуществляется.

Изложенные нормы, с одной стороны, направлены на неухудшение финансового положения автономных учреждений по сравнению с бюджетными организациями, а с другой стороны, решают характерную для бюджетных учреждений проблему содержания имущества, которое учреждением сдается в аренду, за счет бюджетных средств. В то же время для практического применения данных норм нужны дополнительные методологические разъяснения.

В качестве признаков того, что уменьшения финансирования автономного учреждения по сравнению с бюджетным не произошло, можно использовать либо несокращение абсолютного объема финансирования АУ в год создания и в последующие годы функционирования, либо неуменьшение расходов на единицу оказываемой учреждением услуги. Напрямую в правовых актах эти процедуры, как правило, не описываются, однако на практике обычно речь идет о сохранении объемов финансирования в абсолютном выражении.

В данной связи вопросы могут возникать в случаях, если в бюджетном учреждении, планирующем изменить тип на автономное, за бюджетный счет проводились работы, не включенные в расходы, которые подлежат финансированию в рамках задания учредителя (строительство, реконструкция, капитальный ремонт). Очевидно, что необходимость в осуществлении подобных расходов была временной и в дальнейшем абсолютная сумма бюджетных расходов на финансирование учреждения потребует сокращения и ограничения лишь расходами текущего характера.

Определенное беспокойство вызывает закрепление в правовых актах ряда субъектов РФ норм о том, что:

- если АУ осуществляет свою деятельность по оказанию услуг (выполнению работ) только на платной основе, субсидии из бюджета ему не предоставляются;
- в случае оказания АУ услуг (выполнения работ) на условиях их частичной оплаты

финансирование АУ осуществляется за вычетом доли средств, поступающих от физических и/или юридических лиц.

Обе эти нормы не соответствуют ни букве, ни духу закона, поскольку вступают в противоречие с приведенными выше требованиями о сокращении бюджетного финансирования АУ и об использовании единых подходов к финансированию бюджетных и автономных учреждений. Кроме того, при разработке закона основной акцент делался не на сокращении бюджетных расходов при введении нового типа учреждений, а на привлечении дополнительных средств в государственный сектор экономики благодаря повышению заинтересованности АУ в получении доходов от оказания платных услуг. Субъектам РФ, в которых действуют подобные нормы, можно рекомендовать проанализировать законность и необходимость их сохранения в правовых актах.

Что касается сокращения финансирования расходов в части имуще-

ства, сдаваемого в аренду, то на практике могут иметь место различные варианты расчета указанного сокращения, например:

- уменьшение планируемой суммы субсидии учреждению на ожидаемую сумму платы за сдачу имущества АУ в аренду;
- исключение при расчете суммы субсидии АУ на основе нормативов из общей площади учреждения площади имущества, сдаваемого в аренду (если используются нормативы содержания имущества, установленные на 1 кв. м площади учреждения);
- обособленный расчет стоимости содержания сдаваемого в аренду имущества и исключение данной суммы из общей суммы на содержание имущества АУ.

Как правило, в региональных правовых актах методология сокращения финансирования АУ в части содержания имущества, сданного в аренду, дополнительного регулирования не получает: субъекты РФ ограничиваются

цитатами норм Федерального закона № 174-ФЗ. Лишь в Ямало-Ненецком автономном округе предусмотрено приложение расчета средств на содержание недвижимого и/или особо ценного движимого имущества, сданного в аренду, к государственному заданию.

Рассмотренные подходы к определению состава расходов, финансируемых в рамках финансового обеспечения задания учредителя, охватывают лишь часть непростых вопросов финансирования деятельности автономных учреждений. В любом случае при регулировании отношений по формированию и финансовому обеспечению задания учредителя необходимо иметь в виду, что ясные объективные процедуры расчета сумм бюджетного финансирования, не допускающие дискриминации автономных учреждений, позволяют создать надежную финансовую основу деятельности АУ и их положительное восприятие со стороны населения и поставщиков товаров (работ, услуг) для автономных учреждений. 🟡

Уважаемые коллеги – финансисты России!

По поручению Совета НП «Сообщество финансистов России» и депутатов Комитета по бюджету и налогам Государственной Думы РФ сердечно поздравляю вас с наступающим 2009 годом!

Весь год мы вместе напряженно работали для достижения позитивных результатов в экономике и финансах. Наш комитет занимался совершенствованием бюджетного, налогового и финансового законодательства, чтобы финансовая система страны функционировала слаженно и четко.

Немало предложений, сформированных членами Сообщества в рамках работы секций «Финансисты субъектов Российской Федерации» и «Финансисты муниципальных образований», легло в основу изменений, принятых в законодательных актах.

Вы стремились добросовестно исполнять это законодательство, и я думаю, что наша совместная работа была эффективной в прошедшем году и в новом году будет способствовать дальнейшему укреплению финансов, стабильному улучшению уровня и качества жизни россиян. Гарантацией тому служат принятые в 2008 году на федеральном и региональном уровнях трехлетние бюджеты.

Особо хотелось бы отметить вклад журнала «Бюджет» в нашу совместную работу над бюджетным законодательством: на его страницах мы нередко находили ответы на возникающие в ходе бюджетного процесса вопросы.

Пусть присущие нам, финансистам, оптимизм, уверенность в своих силах и профессионализм помогут преодолеть все трудности, сохранить стабильность бюджетов, выполнить все социальные обязательства перед гражданами России. Счастья вам, вашим родным и близким, крепкого здоровья и благополучия! И пусть взаимопонимание, тепло, уют и достаток всегда присутствуют в ваших домах.



Н. С. МАКСИМОВА,
депутат Государственной Думы,
председатель Совета Сообщества
финансистов России