

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА
к модельному закону субъекта Российской Федерации
«Об отдельных мерах по совершенствованию правового положения
государственных учреждений _____
(наименование субъекта Российской Федерации)
в переходный период»

1. Основания для разработки правового акта

Необходимость принятия законодательного акта субъекта Российской Федерации по отдельным вопросам правового положения государственных учреждений субъекта Российской Федерации в переходный период определяется пунктом 16 статьи 33 Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (далее – Федеральный закон). Указанным пунктом определены вопросы, которые в обязательном порядке должны быть урегулированы соответствующим законом субъекта Российской Федерации:

- форма финансового обеспечения деятельности бюджетных учреждений субъекта Российской Федерации в переходный период;
- сроки зачисления в бюджет субъекта Российской Федерации доходов, полученных казенными учреждениями субъекта Российской Федерации от платных услуг и иной приносящей доход деятельности;
- порядок и направления использования бюджетными учреждениями субъекта Российской Федерации, являющимися получателями бюджетных средств, и казенными учреждениями субъекта Российской Федерации доходов от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной собственности субъекта Российской Федерации и переданного в оперативное управление указанным учреждениям, и (или) полученных ими средств от оказания платных услуг, безвозмездных поступлений от физических и юридических лиц, средств от иной приносящей доходы деятельности.

Кроме того, в соответствии с пунктом 17 статьи 33 Федерального закона, указанный закон субъекта Российской Федерации может определять на переходный период особенности доведения лимитов бюджетных обязательств до бюджетных учреждений субъекта Российской Федерации, являющихся получателями бюджетных средств.

В отношении федеральных бюджетных учреждений указанные вопросы урегулированы пунктами 7, 15, 19 статьи 33 Федерального закона. Принятие соответствующих решений в отношении государственных учреждений субъекта Российской Федерации отнесено Федеральным законом к полномочиям законодательного органа субъекта Российской Федерации.

Дополнительно к этому указанный закон субъекта Российской Федерации может:

- распространить на бюджетные учреждения субъекта Российской Федерации

ряд положений, которые Федеральным законом урегулированы только в отношении федеральных бюджетных учреждений – например, особенности определения первоначальных нормативов затрат на оказание бюджетным учреждением, тип которого не изменяется, услуг физическим и (или) юридическим лицам (пункт 8 статьи 31 Федерального закона);

- расширить в отношении казенных учреждений субъекта Российской Федерации срок действия отдельных положений, которые Федеральным законом установлены на 2011 год, например особенности планирования бюджетных ассигнований главным распорядителям средств бюджета субъекта Российской Федерации, в ведении которых находятся казенные учреждения, осуществляющие приносящую доходы деятельность (пункт 21 статьи 30 Федерального закона);

- продублировать ряд положений Федерального закона или дать детализированное определение соответствующих понятий в целях систематизации законодательной базы субъекта Российской Федерации.

Указанные положения не могут быть включены в состав закона субъекта Российской Федерации на очередной год и на плановый период по следующим основаниям:

- соответствующий закон субъекта Российской Федерации должен быть принят до 1 декабря 2010 года (подпункт 4 пункта 16 статьи 33 Федерального закона);

- отдельные положения закона субъекта Российской Федерации могут вступать в силу в 2010 году (в зависимости от принятых решений о сроках перевода бюджетных учреждений субъекта Российской Федерации на новую форму финансового обеспечения);

- пунктом 13 статьи 33 Федерального закона установлена продолжительность переходного периода с 1 января 2011 года до 1 июля 2012 года, выходящая за рамки финансового года;

- правоотношения, регулируемые законом субъекта Российской Федерации, выходят за рамки бюджетных правоотношений.

Последнее определяет также нецелесообразность включения соответствующих положений в состав закона субъекта Российской Федерации, устанавливающего особенности бюджетных полномочий участников бюджетного процесса, являющихся органами государственной власти субъекта Российской Федерации, в соответствии с пунктом 3 статьи 152 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Изложенные причины определяют необходимость разработки и принятия отдельного закона субъекта Российской Федерации, устанавливающего особенности правового положения государственных учреждений субъекта Российской Федерации в переходный период, установленный Федеральным законом.

Для содействия субъектам Российской Федерации в разработке и принятии указанных законов разработан модельный закон субъекта Российской Федерации «Об отдельных мерах по совершенствованию правового положения государственных учреждений субъекта Российской Федерации в переходный период» (далее – модельный закон).

2. Порядок предоставления бюджетным учреждениям субсидии на

финансовое обеспечение выполнения государственного задания

Статья 2 модельного закона определяет особенности перевода бюджетных учреждений субъекта Российской Федерации на новую форму финансового обеспечения путем предоставления субсидии из бюджета субъекта Российской Федерации на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием ими в соответствии с государственным заданием государственных услуг (выполнением работ) в соответствии с пунктом 1 статьи 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В соответствии с нормами статьи 33 Федерального закона, в переходный период финансирование бюджетного учреждения может осуществляться двумя способами:

- на основе бюджетной сметы аналогично порядку, действующему в 2010 году, в этом случае бюджетное учреждение продолжает сохранять статус получателя бюджетных средств бюджета субъекта Российской Федерации;

- путем предоставления субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания, в этом случае бюджетное учреждение теряет статус получателя бюджетных средств субъекта Российской Федерации.

С учетом сроков вступления в силу отдельных положений Федерального закона, определенных пунктом 6 статьи 33 Федерального закона, предоставление бюджетным учреждениям субъекта Российской Федерации субсидии из бюджета субъекта Российской Федерации на финансовое обеспечение выполнения государственного задания необходимо начать не позднее 1 января 2012 года. При этом имеется несколько вариантов принятия решения о сроках и этапности перевода бюджетных учреждений на новую форму финансового обеспечения. Основные отличия разных вариантов представлены в Таблице 1.

Таблица 1

| Варианты принятия решения | Сроки перевода на новую форму финансового обеспечения | Особенности |
|----------------------------------|---|--|
| Вариант 1 «лидерский» | 1 января 2011 года | Необходимо внести изменения в уставы бюджетных учреждений не позднее декабря 2010 года |
| Вариант 2 «консервативный» | 1 января 2012 года | Недостаток – отсутствие практики предоставления субсидий на выполнение государственного задания в 2011 году |
| Вариант 3 «экспериментальный» | Часть отраслей – с 1 января 2012 года, часть отраслей – с иной даты, установленной законом (например, 1 июля 2011 года) | Законодательное закрепление даты перевода повысит ответственность органов исполнительной власти субъекта за своевременную разработку |

| | | |
|------------------------------|--|---|
| | | нормативно-правовой базы |
| Вариант 4 «сильные ГРБС» | До 1 января 2012 года по решению учредителя с учетом требований, установленных ВИОГВ | Может быть использовано в крупных регионах, где основные вопросы управления отраслью решаются на уровне отраслевого исполнительного органа государственной власти |
| Вариант 5 «сильный ВИОГВ» | До 1 января 2012 года в порядке, установленном ВИОГВ | В небольших и средних регионах процесс принятия решений целесообразно консолидировать на уровне высшего исполнительного органа государственной власти |

Выбор одного из указанных вариантов осуществляется с учетом уровня экономического развития субъекта Российской Федерации, существующих социально-культурных особенностей и политической конъюнктуры.

Вариант 4 соответствует порядку, установленному Федеральным законом для федеральных бюджетных учреждений. Вместе с тем в ряде субъектов Российской Федерации может оказаться целесообразным консолидировать процесс принятия решений на уровне высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации или установить необходимые нормы в самом законе субъекта Российской Федерации.

Также в состав статьи включены нормы, определяющие сроки внесения изменений в уставы бюджетных учреждений субъекта Российской Федерации (для разных вариантов они могут отличаться) и особенности финансового обеспечения бюджетных учреждений, являющихся получателями бюджетных средств, в переходный период (отсылочная норма на статью 4 настоящего модельного закона).

В связи с существующими особенностями финансового обеспечения учреждений сферы здравоохранения и установленными сроками их перевода на одноканальное финансирование целесообразно в переходный период сохранить действующий порядок их финансирования из бюджетов субъектов Российской Федерации на основе бюджетной сметы. Соответствующее условие может учитываться при принятии решений исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации о предоставлении субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания государственными учреждениями сферы здравоохранения, либо данная норма может быть прямо включена в текст закона субъекта Российской Федерации. Рекомендуется обеспечить согласование решений органов местного самоуправления муниципальных образований субъекта Российской Федерации об изменении типа муниципальных учреждений сферы здравоохранения и (или) о предоставлении муниципальным учреждениям сферы здравоохранения субсидии на финансовое обеспечение выполнения муниципального задания с отраслевым органом

управления в сфере здравоохранения субъекта Российской Федерации.

3. Порядок зачисления в бюджет и использования доходов, полученных казенными учреждениями от приносящей доход деятельности, и доходов от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной собственности

Статья 3 модельного закона устанавливает на переходный период особенности зачисления в бюджет и использования доходов, полученных казенными учреждениями субъекта Российской Федерации от платных услуг и иной приносящей доходы деятельности, и доходов бюджета от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной собственности субъекта Российской Федерации.

Подпункт 2 пункта 16 статьи 33 Федерального закона определяет, что указанные доходы с 1 января 2012 года подлежат зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации. Законом субъекта Российской Федерации должна быть установлена единая дата в период с 1 января 2011 года до 1 января 2012 года, начиная с которой осуществляется зачисление указанных доходов в бюджет субъекта Российской Федерации. После указанной даты использование таких доходов казенными учреждениями в ранее действовавшем порядке невозможно. Возможные варианты определения даты представлены в Таблице 2.

Таблица 2

| Варианты | Срок зачисления доходов в бюджет субъекта РФ | Особенности |
|----------------------------------|---|--|
| Вариант 1 «лидерский» | 1 января 2011 года | Должен быть заранее проработан механизм расчета и доведения до учреждений лимитов бюджетных расходов с учетом расходов за счет доходов от предпринимательской деятельности |
| Вариант 2 «консервативный» | 1 января 2012 года | Порядок и направления расходования средств в 2011 году регулируются статьей 4 модельного закона |
| Вариант 3 «экспериментальный» | Иная единая дата до 1 января 2012 года (например, 1 июля 2011 года) | Порядок и направления расходования средств в 2011 году до наступления указанной даты регулируются статьей 4 модельного закона |

Вариант 3, в котором устанавливается иная дата, отличная от 1 января соответствующего года, может быть использован для мобилизации доходов, а также для стимулирования принятия решений об отказе от изменения типа существующих бюджетных учреждений.

Во всех вариантах статьи присутствует отсылочная норма к статье 4 модельного закона. Также целесообразно продублировать в настоящей статье применительно к казенным учреждениям субъекта Российской Федерации норму, установленную пунктом 22 статьи 30 Федерального закона, в соответствии с которой главные распорядители бюджетных средств имеют право распределять бюджетные ассигнования между казенными учреждениями с учетом объемов доходов от приносящей доход деятельности, осуществляемой этими учреждениями. Данная норма является основанием для осуществления раздельного учета доходов от приносящей доход деятельности, осуществляемой казенными учреждениями.

4. Порядок использования доходов от приносящей доход деятельности, а также доходов от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной собственности, государственными учреждениями, являющимися получателями бюджетных средств

Статья 4 модельного закона определяет на переходный период порядок использования доходов от платных услуг и иной приносящей доход деятельности, а также доходов от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной собственности субъекта Российской Федерации, государственными учреждениями субъекта Российской Федерации. По аналогии с соответствующей нормой Федерального закона в отношении федеральных учреждений, предлагается установить единый порядок использования указанных доходов для казенных учреждений субъекта Российской Федерации и для бюджетных учреждений субъекта Российской Федерации, являющихся получателями бюджетных средств.

В отличие от федеральных учреждений, имеющих широкую свободу в использовании доходов от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной собственности, бюджетные учреждения многих субъектов Российской Федерации такой возможностью не располагают. В соответствии с этим предложено два варианта решения вопроса о порядке использования доходов от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной собственности, которые представлены в таблице 3.

Таблица 3

| Варианты | Особенности | Комментарии |
|---------------------------|---|--|
| Вариант 1 «бюджетный» | Доходы зачисляются в бюджет субъекта РФ | Данная норма уже действует в ряде субъектов РФ |
| Вариант 2 «социальный» | На сумму поступивших доходов на счетах учреждений-ПБС в социальных отраслях на аналогичную сумму отражается источник финансирования расходов на содержание учреждения и развитие материально-технической базы | Аналогично установленной норме для федеральных учреждений (подпункт 3 пункта 19 статьи 33 Федерального закона) |

Вариант 2 может использоваться только в тех субъектах Российской Федерации, где в 2010 году существует практика раздельного учета доходов бюджетных учреждений от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной собственности субъекта Российской Федерации, и их использования бюджетными учреждениями в установленном порядке.

Порядок использования учреждениями, являющимися получателями бюджетных средств, доходов от платных услуг и иной приносящей доход деятельности на переходный период установлен в модельном законе аналогично соответствующему порядку для федеральных учреждений, определенному в пункте 19 статьи 33 Федерального закона:

- учреждение вправе использовать на обеспечение своей деятельности средства от оказания платных услуг, безвозмездные поступления от физических и юридических лиц, в том числе добровольные пожертвования, и средства от иной приносящей доходы деятельности;

- использование средств осуществляется учреждением на основе генерального разрешения главного распорядителя средств бюджета субъекта Российской Федерации, в котором указываются источники образования и направления использования указанных средств и устанавливающие их нормативные правовые акты, положения устава (учредительного документа) указанного учреждения, а также гражданско-правовые договоры, предусматривающие получение средств с целью возмещения расходов по содержанию имущества (перечень правовых оснований образования и направления использования средств в законе субъекта Российской Федерации может быть сокращен с учетом существующей практики формирования генеральных разрешений);

- учреждение осуществляет операции с указанными средствами в порядке, установленном финансовым органом субъекта, в соответствии со сметой доходов и расходов от приносящей доходы деятельности;

- заключение и оплата договоров за счет указанных средств осуществляются учреждением в соответствии со сметой доходов и расходов от приносящей доходы деятельности.

5. Планирование бюджетных ассигнований в переходный период

Обсуждая вопросы реализации Федерального закона, его оппоненты часто высказывают опасение, что переход от финансирования на основе бюджетной сметы к предоставлению субсидии бюджетному учреждению на финансовое обеспечение выполнения государственного задания может привести к снижению объемов финансирования. Для нейтрализации подобных опасений введен пункт 8 статьи 31 Федерального закона, которым установлено, что первоначальные нормативы затрат на оказание федеральным бюджетным учреждением, тип которого не изменяется, услуг физическим и (или) юридическим лицам определяются федеральным органом исполнительной власти - главным распорядителем средств федерального бюджета в отношении каждого из подведомственных ему бюджетных учреждений исходя из размера бюджетных ассигнований, определенных на обеспечение деятельности федерального бюджетного учреждения в 2010 году с возможным увеличением нормативов на

содержание вновь вводимых в 2011 году объектов социальной сферы.

Аналогичную норму целесообразно продублировать в законе субъекта Российской Федерации с учетом специфики планирования бюджетных ассигнований, существующей на региональном уровне.

Для этого в модельном законе вводится определение первоначальных нормативов затрат – это нормативные затраты, подлежащие применению для определения объема финансового обеспечения выполнения государственного задания в первый год предоставления бюджетному учреждению в соответствии с настоящим законом субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания.

Статья 5 модельного закона устанавливает, что первоначальные нормативы затрат определяются органом исполнительной власти – главным распорядителем средств бюджета субъекта Российской Федерации в отношении каждого из подведомственных ему бюджетных учреждений исходя из размера бюджетных ассигнований, определенных на обеспечение деятельности бюджетного учреждения в предшествующем году с возможным изменением нормативов с учетом реализации мероприятий по оптимизации действующей сети учреждений и вновь принятых расходных обязательств.

Если предоставление субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания начинается с даты, не совпадающей с началом финансового года, дополнительно может быть оговорено, что нормативы затрат на очередной финансовый год определяются исходя из размера бюджетных ассигнований, определенных на финансовое обеспечение деятельности учреждения в текущем финансовом году.

Варианты формулировок с учетом возможных вариантов сроков предоставления субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания представлены в таблице 4.

Таблица 4

| Варианты | Особенности |
|-------------------------------|--|
| Вариант 1 «лидерский» | Первоначальные нормативы на 2011 год определяются с учетом бюджетных ассигнований 2010 года |
| Вариант 2 «консервативный» | Первоначальные нормативы на 2012 год определяются с учетом бюджетных ассигнований 2011 года |
| Вариант 3 «экспериментальный» | Первоначальные нормативы на 2011 год определяются с учетом бюджетных ассигнований 2010 года. Нормативы на 2012 год определяются с учетом бюджетных ассигнований 2011 года |

Опыт субъектов Российской Федерации по переводу бюджетных учреждений в форму автономных учреждений показывает, что переход от нормативов затрат, определенных для каждого из учреждений в индивидуальном порядке, на единые нормативы затрат для учреждений определенного вида может занимать от нескольких месяцев до нескольких лет. Совмещение перевода бюджетных

учреждений на предоставление субсидии на финансовое обеспечение государственного задания с реструктуризацией сети бюджетных учреждений и соответственно с переходом на единые нормативы затрат рекомендуется осуществлять при наличии благоприятной политической конъюнктуры. Продолжительность периода перехода на единые нормативы затрат (периода адаптации) должна определяться с учетом специфики сферы деятельности учреждений и существующих территориальных различий, влияющих на стоимость предоставления государственных услуг.

6. Дополнительные разделы

Статья 6 модельного закона определяет, что порядок доведения лимитов бюджетных обязательств бюджетным учреждениям субъекта Российской Федерации, являющимся получателями бюджетных средств, устанавливается финансовым органом субъекта Российской Федерации. Таким образом, все особенности доведения лимитов бюджетных обязательств, связанные с переводом на предоставление субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания, будут регулироваться нормативным правовым актом финансового органа. Включение иных норм в данной части в закон субъекта Российской Федерации представляется нецелесообразным.

Дополнительно к этому в модельном законе даются детализированные определения ряда понятий, направленные на систематизацию региональной нормативной правовой базы:

- переходный период;
- государственное учреждение;
- субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания;
- учреждение, являющееся получателем бюджетных средств;
- первоначальные нормативы затрат на финансовое обеспечение выполнения государственного задания.

В модельном законе установлен срок вступления в силу – с 1 января 2011 года. При этом со дня официального опубликования закона субъекта Российской Федерации и до 1 января 2011 года его положения могут применяться в части, связанной с планированием бюджетных ассигнований на 2011 год.

В случае, если законом субъекта Российской Федерации установлена единая дата начала предоставления субсидий на финансовое обеспечение выполнения государственного задания – 1 января 2011 года, положения закона, которые определяют сроки внесения изменений в уставы бюджетных учреждений субъекта Российской Федерации, могут вступать в силу с момента официальной публикации указанного закона.