**ТЕМА: ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ФИНАНСОВ БЮДЖЕТНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ**

Согласно статье 120 Гражданского кодекса Российской Федерации, учреждением признается некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера. Особенности правового положения отдельных видов государственных и иных учреждений определяются законом и иным правовым актом.

Статьей 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации установлено, что бюджетное учреждение представляет собой государственное (муниципальное) учреждение, финансовое обеспечение выполнения функций которого, в том числе по оказанию государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам в соответствии с государственным (муниципальным) заданием, осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основе бюджетной сметы. При этом государственным (муниципальным) заданием является документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему, условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг.

Особенности правового положения бюджетных учреждений отражены в статье 161 Бюджетного кодекса Российской Федерации, где также отражены и основы организации финансов бюджетного учреждения.

В данной статье установлено, что бюджетное учреждение осуществляет операции с бюджетными средствами через лицевые счета бюджетных учреждений, открытые ему в соответствии с положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации. Лицевые счета согласно статье 220.1 Бюджетного кодекса РФ открываются в соответствии с положениями Бюджетного кодекса РФ в Федеральном казначействе или финансовом органе субъекта Российской Федерации.

Бюджетное учреждение осуществляет операции по расходованию бюджетных средств в соответствии с бюджетной сметой, ведущейся в соответствии с Бюджетным кодексом РФ.

Как известно, ряд положений Бюджетного кодекса РФ, определяющих правовой режим средств, получаемых бюджетным учреждением от собственной экономической деятельности, жестко ограничивает их самостоятельность по использованию и распоряжению данными средствами.

В пункте 3 статьи 161 Бюджетного кодекса РФ закрепляется, что в смете доходов и расходов должны быть отражены все доходы бюджетного учреждения, получаемые как из бюджета, так и от осуществления предпринимательской деятельности, в том числе доходы от оказания платных услуг, другие доходы, получаемые от использования государственной или муниципальной собственности, закрепленной за бюджетным учреждением на праве оперативного управления, и иной деятельности. Заметим, что в этом определении речь идет о единственной смете, отражающей все доходы бюджетного учреждения.

Бюджетная смета – это документ, устанавливающий в соответствии с классификацией расходов бюджетов лимиты бюджетных обязательств бюджетного учреждения. Бюджетная смета бюджетного учреждения составляется, утверждается и ведется в порядке, определенном главным распорядителем бюджетных средств, в ведении которого находится бюджетное учреждение, в соответствии с общими требованиями, установленными Министерством финансов Российской Федерации.

Смета бюджетного учреждения является основным плановый документом для финансирования учреждений, организаций непроизводственной сферы из государственного бюджета; определяет объем, целевое назначение и поквартальное распределение бюджетных ассигнований на все расходы данного учреждения. В отличие от других финансовых планов, составляемых в форме баланса доходов и расходов, смета представляет собой план расходов и отражает односторонний характер отношений с бюджетом учреждений, состоящих на сметном финансировании. Расходы бюджетных учреждений определяются исходя из оперативно-производственных показателей их деятельности (сеть учреждений и обслуживаемые ими контингенты), основанных на показателях плана экономического и социального развития административно-территориальной единицы, и нормативов расходов, устанавливаемых на расчетную единицу или по элементам затрат. В смету бюджетных учреждений не могут включаться затраты на мероприятия, не предусмотренные планом. Расходы в смете группируются по целевому назначению в соответствии со статьями, разделами, параграфами бюджетной классификации.

Судя по определению бюджетного учреждения, которое дано в Бюджетном кодексе РФ, смета бюджетного учреждения должна включать не только расходы, но и доходы такого учреждения.

Согласно п. 4 ст. 254 БК РФ средства от предпринимательской деятельности и использования государственной собственности бюджетного учреждения зачисляются на единый счет федерального бюджета в соответствующем территориальном органе Федерального казначейства. Территориальный орган Федерального казначейства обязан отразить указанные средства на лицевом счете бюджетного учреждения не позднее дня, следующего за днем зачисления их на единый счет федерального бюджета. И лишь с этого момента бюджетное учреждение вправе распоряжаться этими средствами. 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.

В связи с этим доходы и приобретенное на эти доходы имущество, учитываемые на отдельном балансе, не могут быть изъяты у учреждений по решениям комитетов по управлению имуществом или других государственных и муниципальных органов, в том числе и в тех случаях, когда они не используются или используются не по целевому назначению.

Заключение и оплата бюджетным учреждением государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров, подлежащих исполнению за счет бюджетных средств, производятся в пределах доведенных ему по кодам классификации расходов соответствующего бюджета лимитов бюджетных обязательств и с учетом принятых и неисполненных обязательств.

Согласно определению, данному в статье 6 Бюджетного кодекса, лимит бюджетных обязательств - это объем прав в денежном выражении на принятие бюджетным учреждением бюджетных обязательств и (или) их исполнение в текущем финансовом году (текущем финансовом году и плановом периоде). В качестве общего правила исполнения бюджета по расходам в пункте 3 статьи 219 Бюджетного кодекса установлено, что получатель бюджетных средств принимает бюджетные обязательства в пределах доведенных до него в текущем финансовом году (текущем финансовом году и плановом периоде) лимитов бюджетных обязательств.

Последствия нарушения бюджетным учреждением приведенного выше требования при заключении государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров предусмотрены непосредственно в пункте 2 статьи 161 Бюджетного кодекса: в этом случае соответствующий главный распорядитель (распорядитель) бюджетных средств вправе обратиться в суд с требованием о признании такого государственного (муниципального) контракта или иного договора недействительными.

При нарушении бюджетным учреждением установленного финансовым органом порядка учета бюджетных обязательств санкционирование оплаты денежных обязательств бюджетного учреждения приостанавливается в соответствии с порядком, определенным соответствующим финансовым органом.

Субсидии и бюджетные кредиты бюджетным учреждениям не предоставляются. На изъятие субсидий государственным (муниципальным) учреждениям из состава бюджетных ассигнований указано также в статье 69 Бюджетного кодекса РФ.

Бюджетное учреждение не имеет права получать кредиты (займы). Данный запрет обоснован некоммерческим характером деятельности бюджетных учреждений и их несамостоятельностью в вопросах хозяйственных отношений.

Согласно пункту 5 статьи 161 Бюджетного кодекса РФ бюджетное учреждение самостоятельно выступает в суде в качестве ответчика по своим денежным обязательствам.

Бюджетное учреждение обеспечивает исполнение всех денежных обязательств, указанных в исполнительном документе, в пределах доведенных ему лимитов бюджетных обязательств.

Данное положение соответствует пункту 2 статьи 56 и пункту 2 статьи 120 части 1 Гражданского кодекса РФ, пункту 2 статьи 9 ФЗ «О некоммерческих организациях», согласно которым учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами; при их недостаточности субсидиарную ответственность по его обязательствам несет собственник имущества.

Согласно разъяснениям, данным в пункте 2 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 22.06 2006 № 23, при разрешении споров по искам, предъявленным кредитором государственного (муниципального) учреждения в порядке субсидиарной ответственности, арбитражным судам надлежит исходить из того, что по смыслу комментируемой статьи с учетом положений статьи 120 части первой Гражданского кодекса РФ учредителем и собственником имущества учреждения, а также надлежащим ответчиком в порядке субсидиарной ответственности по обязательствам этого учреждения выступает публично-правовое образование.

На сегодняшний день в Федеральном Собрании на рассмотрении находится проект Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений" (далее - законопроект), направленный на повышение эффективности предоставления государственных и муниципальных услуг, при условии сохранения (либо снижения темпов роста) расходов бюджетов на их предоставление, путем создания условий и стимулов для сокращения внутренних издержек учреждений и привлечения ими внебюджетных источников финансового обеспечения, а также создание условий и стимулов для федеральных органов исполнительной власти для оптимизации подведомственной сети.

Существующая в Российской Федерации система бюджетных учреждений была сформирована в иных социально-экономических условиях и до сих пор функционирует в отрыве от современных подходов к развитию государственного управления, от принципов оптимальности и достаточности для предоставления государственных и муниципальных услуг.

По сути, органы публичной власти просто осуществляют содержание существующей системы бюджетных учреждений вне зависимости от объема и качества оказываемых ими услуг. При этом общее количество учреждений, входящих в указанную систему, весьма велико - на федеральном уровне по состоянию на 1 апреля 2009 года насчитывалось 25 287 учреждений (без закрытой части), на региональном и муниципальном уровнях по состоянию на 1 января 2009 года - 302 660 учреждений.

В существующем правовом статусе у бюджетных учреждений отсутствуют стимулы к оптимизации и повышению эффективности, что вызвано в первую очередь сметным финансированием от фактически сложившихся расходов. Высока степень закрытости управления большинства бюджетных учреждений - как от рядовых сотрудников этих учреждений, так и от иных граждан - потребителей государственных (муниципальных) услуг.

При этом фактически большинство бюджетных учреждений уже включены в хозяйственный оборот и получают достаточно высокие доходы от приносящей доход деятельности. Так, в 2008 году из 9 997 федеральных бюджетных учреждений, оказывающих государственные услуги юридическим и физическим лицам, 3 786 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 1 030 учреждений полностью финансировались за счет таких доходов. Указанные учреждения в основном относятся к таким сферам как образование, здравоохранение, наука и культура.

Указанным законопроектом предлагается изменить правовое положение существующих бюджетных учреждений, способных функционировать на основе рыночных принципов, без их преобразования и создать условия и стимулы для сокращения внутренних издержек и повышения эффективности их деятельности, в том числе:

- изменить механизмы финансового обеспечения бюджетных учреждений с расширенным объемом прав, переведя их с 1 января 2011 года со сметного финансирования на субсидии в рамках выполнения государственного задания;

- предоставить право бюджетным учреждениям заниматься приносящей доходы деятельностью с поступлением доходов в самостоятельное распоряжение этих учреждений;

- устранить субсидиарную ответственность государства по обязательствам бюджетных учреждений с расширенным объемом прав;

- расширить права бюджетных учреждений по распоряжению любым закрепленным за учреждением движимым имуществом, за исключением особо ценного движимого имущества, перечень которого устанавливает орган публичной власти - учредитель соответствующего учреждения.

Вышеизложенное позволит бюджетным учреждениям более эффективно расходовать бюджетные средства и в то же время повысит стимулы к оптимизации и повышению собственных доходов.

**СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 27.12.2009).

2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 27.12.2009).

3. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Л.Л. Арзуманова, Н.М. Артемов, Е.М. Ашмарина и др.; под ред. Е.Ю. Грачевой. М.: Проспект, 2009. 576 с.

4. Клещев С.Е. Гражданско-правовая ответственность бюджетных учреждений по своим обязательствам // Адвокатская практика. 2009. № 5. С. 22 - 24.

5. Короткова О.И. Государственные учреждения: служение обществу или коммерция // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2009. № 3. С. 35 - 37.

6. Ахметьянова З.А. О доходах учреждений и их правовом режиме // Финансовое право. 2008, № 3.

7. Голубев А.В. Контролируемые субъекты финансово-бюджетного контроля // Законодательство и экономика. 2007, № 10.

8. Бойко Н.Н. Некоторые вопросы правового режима доходов бюджетных учреждений // Финансовое право. 2007, № 3.

9. Приобретение и реализация основных средств бюджетными учреждениями в рамках приносящей доход деятельности // Ваш бюджетный учет. 2007, № 9.

10. Предпринимательская деятельность бюджетных учреждений в свете нового бюджетного законодательства // Бюджетные организации: бухгалтерский учет и налогообложении. 2007, № 6.

11. Проект Федерального закона № 308243-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (ред., внесенная в ГД ФС РФ).