

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО И ЭКОНОМИЧЕСКОГО СТАТУСА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Сильведойне Нина Георгиевна

Кандидат экономических наук, доцент кафедры Управления и экономики образования
Санкт – Петербургская академия
постдипломного педагогического образования, Российская Федерация,
г. Санкт- Петербург

Аннотация.

В статье представлена характеристика новых типов государственных (муниципальных) учреждений, замещающих существующие бюджетные учреждения, что формирует новую модель финансового управления государственных учреждений. Рассматриваются вопросы формирования и использования дохода от дополнительной деятельности, полученной за счет платных образовательных услуг.

Начало предстоящего десятилетия для системы образования РФ характеризуется серьезными реформенными преобразованиями – изменение организационно – правового статуса образовательных учреждений. Правовые условия развития бюджетного сектора определены рядом федеральных законов РФ и постановлений правительства РФ.[2,4]. В соответствии с современной концепцией развития бюджетного сектора учреждением признается некоммерческая организация, созданная РФ, субъектом РФ и муниципальными образованиями, ст. 120 Гражданского кодекса.

Цели развития государственных учреждений состоят в создании правовых и экономических условий и стимулов повышения эффективности бюджетных средств, а также реализации потенциала привлечения ими внебюджетных средств. Расширение финансовой самостоятельности влечет повышение ответственности учреждения за конечные качественные показатели по всем направлениям деятельности: содержание образования (выполнение государственного стандарта); правовые отношения с учредителями, потребителями образовательных услуг и налоговыми органами; правовые и экономические отношения с партнерами по бизнесу.

Экономические основания перевода бюджетных учреждений в новый статус предполагают, не только расширение экономической самостоятельности организаций, но и сохранение социальных гарантий населению, что не должно повлечь потерю качества и «скрытую» оплаты образовательных услуг.

Существующие в настоящее время бюджетные учреждения преобразуются в три типа государственных учреждений; **казенные учреждения, бюджетные учреждения и автономные учреждения**. Изменения правового статуса бюджетного учреждения, в указанные три типа, обуславливает изменения имущественных прав, финансовой самостоятельности и ответственности, управления и организации внутренних механизмов.

Согласно законодательству преобразование в тот или иной тип учреждения осуществляется в определенном порядке, 2011г. - перевод федеральных бюджетных учреждений и учреждений субъектов РФ со сметного финансирования на субсидии в рамках выполнения государственного задания. В эти же сроки органами исполнительной власти определен перечень казенных учреждений. Следующий период – до 1 июля 2012г. переход в новый статус бюджетного учреждения и (или) статус автономного учреждения. В перечень казенных учреждений, непосредственно определенных Законом, входят:

- управления объединений, управления соединений и воинские части Вооруженных Сил Российской Федерации, военные комиссариаты, органы управления внутренними войсками, органы управления войсками гражданской обороны, соединения и воинские части внутренних войск, а также других войск и воинских формирований

- учреждения, исполняющие наказания, следственные изоляторы уголовно-исполнительной системы, учреждения, специально созданные для обеспечения деятельности уголовно-исполнительной системы, выполняющие специальные функции и функции управления
- специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации
- учреждения МВД, ГУСПа, ФМС, ФТС, ФСБ, СВР, ФСО, специальные, воинские, территориальные, объектовые подразделения федеральной противопожарной службы МЧС, аварийно-спасательные формирования федеральных органов исполнительной власти
- психиатрические больницы (стационары), специализированного типа с интенсивным наблюдением, лепрозории и противочумные учреждения.

Казенное учреждение - государственное (муниципальное) учреждение, осуществляющее оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления. Финансовое обеспечение деятельности казенного учреждения осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основе бюджетной сметы, используя показатели государственного (муниципального) задания. Казенное учреждение осуществляет операции с бюджетными средствами через лицевые счета, открытые ему в соответствии с положениями Бюджетного кодекса.

Внебюджетная деятельность казенного учреждения имеет определенные особенности:

- учреждение может осуществлять приносящую доходы деятельность, если таковая определена его учредительными документами;
- доходы, полученные от этого вида деятельности, поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации.

В тоже время, согласно законодательству предусмотрены определенные ограничения по источникам финансового обеспечения, которые заключаются в следующем:

- не имеет права на предоставление и получение кредитов (займов), в том числе бюджетных ссуд и кредитов, а также проведение операций по приобретению ценных бумаг;
- не вправе выступать учредителем (участником) юридических лиц.

Имущественные отношения казенного учреждения возникают с даты его создания. Имущество, закрепляется за соответствующим государственным (муниципальным) учреждением, без принятия дополнительного решения и признается закрепленным на праве оперативного управления. Казенное учреждение не вправе отчуждать либо иным способом распоряжаться имуществом без согласия собственника имущества. По обязательствам казенного учреждения несет ответственность учредитель.

Бюджетным и автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий соответствующих органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах.

Согласно законодательству можно выделить основные характеристики правового и экономического функционирования бюджетных и автономных учреждений.

Во-первых, выполнение основных видов деятельности осуществляется в соответствии с **государственным заданием**, которое формируется учредителями учреждений и к ним относятся государственные, муниципальные органы власти и другие учредители. Основной деятельностью учреждений признается деятельность, непосредственно

направленная на достижение целей, ради которых они созданы. Исчерпывающий перечень видов деятельности определяется учредительными документами учреждений.

Во-вторых, финансовое обеспечение реализации государственного задания осуществляется на основе **субсидий** соответствующего бюджета. *Размер субсидий соответствует нормативу, рассчитанному для бюджетных и автономных учреждений.* Финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания осуществляется с учетом расходов на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за учреждениями учредителями или приобретенных учреждениями за счет средств, выделенных им учредителями на приобретение такого имущества, расходов на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается соответствующее имущество, в том числе земельные участки.

Финансовое обеспечение деятельности также может осуществляться и на основе предоставления **бюджетных инвестиций** учреждению, которые вызваны соответствующим увеличением стоимости основных средств, находящихся на праве оперативного управления.

Уменьшение объема субсидии, предоставленной на выполнение государственного (муниципального) задания, в течение срока его выполнения осуществляется только при соответствующем изменении государственного (муниципального) задания.

Субсидии могут предоставляться учреждениям на иные цели из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Финансовый контроль учреждений осуществляется в рамках гражданско – правовых отношений согласно договора в виде предварительного и последующего контроля.

В-третьих, имущественные отношения бюджетного и автономного учреждений, характеризуются рядом основных черт.

- Имущество учреждений закрепляется за ним на праве оперативного управления в соответствии с Гражданским кодексом. Собственником имущества являются Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование.
- Земельные участки, необходимые для выполнения учреждениями их функций, предоставляется на праве постоянного (бессрочного) пользования.
- Учреждения без согласия собственников не вправе распоряжаться особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ними собственниками или приобретенным учреждениями за счет средств, выделенных им собственниками на приобретение такого имущества, а также недвижимым имуществом. Остальным закрепленным за ними имуществом учреждения вправе распоряжаться самостоятельно.
- Учреждения отвечают по своим обязательствам, находящимся у них на праве оперативного управления за исключением недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества закрепленного за ними учредителями или приобретенного за счет средств выделенных учредителями. Учредители не несут ответственность по обязательствам учреждений.
- Финансовое обеспечение содержания сданного в аренду с согласия учредителя недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленного за учреждениями или приобретенное учреждениями за счет средств учредителей, учредителем не осуществляется.

В-четвертых, одним из финансовых источников развития бюджетного и автономного учреждений может быть крупная сделка. Крупная сделка совершается учреждениями только с предварительного согласия соответствующего органа, осуществляющего функции и полномочия учредителя. Крупной сделкой признается сделка или несколько взаимосвязанных сделок, связанная с распоряжением денежными средствами, отчуждением иного имущества, а также с передачей такого имущества в пользование или в залог при условии, что цена такой сделки либо стоимость отчуждаемого или

передаваемого имущества превышает 10 процентов балансовой стоимости активов учреждения, определяемой по данным его бухгалтерской отчетности на последнюю отчетную дату, если уставом учреждения не предусмотрен меньший размер крупной сделки.

Крупная сделка, совершенная с нарушением требований законодательства может быть признана недействительной по иску учреждения или его учредителя, если будет доказано, что другая сторона в сделке знала или должна была знать об отсутствии предварительного согласия учредителя учреждения.

В-пятых, порядок ликвидация бюджетных и автономных учреждений имеет четко регламентированный алгоритм принятия решений:

1. Правительством Российской Федерации в отношении учреждений, созданных на базе имущества, находящегося в федеральной собственности;
2. высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в отношении учреждений, созданных на базе имущества, находящегося в собственности субъекта Российской Федерации;
3. местной администрацией муниципального образования в отношении учреждений, созданных на базе имущества, находящегося в муниципальной собственности.

При рассмотрении основных характеристик функционирования бюджетных и автономных учреждений необходимо отметить существующие различия в уровнях финансовой самостоятельности и ответственности, а также структур управления (см. таблицу №1).

Сравнительные характеристики отличительных особенностей бюджетных и автономных учреждений.

Таблица №1.

Критерии сравнения	Бюджетное учреждение	Автономное учреждение
Законы, регламентирующие деятельность	- ФЗ от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» - ФЗ «Об образовании» №3266-1 от 10 июля 1992г.	- Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» - Федеральный закон РФ от 3 ноября 2006 года N 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»
Открытие счетов	Открытие лицевых счетов в органах Казначейства соответствующего уровня управления.	Вправе открывать расчетные счета в кредитных организациях и лицевые счета в органах Казначейства соответствующего уровня управления, при наличии согласительного разрешения учредителя.
Управление свободными денежными средствами	Не вправе размещать денежные средства на депозитах в кредитных организациях, а также совершать сделки с ценными бумагами.	Разрешено

Выполнение государственного (муниципального) задания.	Не вправе отказаться от выполнения	Законодательно не регламентировано
Распространение действия Федерального закона №94-ФЗ от 21.07.2005г. [4]	Распространяется в полном объеме	Не распространяется

Учреждения осуществляют операции с поступающими ему в соответствии с законодательством Российской Федерации средствами, субсидиями только через лицевые счета, открываемые в территориальном органе Федерального казначейства или финансовом органе субъекта Российской Федерации (муниципального образования) в порядке, установленном законодательством.

В- шестых, в связи с новой законодательной базой происходят определенные изменения внебюджетной деятельности учреждений.

Бюджетные и автономные образовательные учреждения вправе сверх установленного государственного (муниципального) задания выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к его основным видам деятельности, предусмотренных его учредительными документами и обеспечивающих дополнительные источники финансирования их деятельности. Доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают *в самостоятельное распоряжение* учреждения.

В связи с этим следует выделить основные критерии, характеризующие способность учреждений к оказанию платных образовательных услуг:

- постановка бухгалтерский учет и процедуры управления финансами;
- имеющийся опыт по данному направлению деятельности;
- имидж учреждения у потребителей;
- конкурентные преимущества учреждения, выраженные в специализации, уникальных технологиях и приемах обучения, содержания и т.п. ;
- соответствующее законодательству документальное оформление платных услуг и опыт в ценообразовании;
- наличие должностных инструкций работниками;
- квалификация работников;
- система контроля качества оказания услуг и оказываемых услуг;
- квалификация и заинтересованность руководителей и работников учреждения, возможности материального вознаграждения;
- возможность оптимизации численности работников, оказывающий услуги;
- законность отношений с заинтересованными сторонами (с органами государственной власти и местного самоуправления, отраслевыми учреждениями, спонсорами, дарителями и др. организациями);
- умение и готовность образовательного учреждения к работе с государственно – общественными органами (попечительский совет, родительский комитет, родительское собрание, наблюдательный совет).

В обновленном российском законодательстве [2] дано определение государственной и муниципальной услуги и определение платной образовательной услуги [7].

Государственная и муниципальная услуга имеет ряд основных отличительных характеристик:

- Предоставляется исполнительными органами государственной власти и органам государственного внебюджетного фонда;

- Осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативно-правовых актов Правительства РФ, Правительства субъекта РФ;
- Предоставляется государственными(муниципальными) учреждениями и другими организациями, в которых размещается задание и они(услуги) включены в перечень, утвержденный Правительством РФ и дополнительный перечень, утвержденный Правительством субъекта РФ;
- Оказывается на основании нормативно-правового акта – административного регламента, который определяет порядок и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги.

Согласно Правилам оказания платных образовательных услуг[7] их характеристики заключаются в следующем:

- Предоставляются государственными (муниципальными) образовательными учреждениями, негосударственными образовательными учреждениями, научными организациями, гражданами (индивидуальными предпринимателями);
- Осуществляется деятельность организаций по реализации дополнительных программ, курсов, циклов, дисциплин и т.п. услуг сверх установленных стандартов;
- Не могут быть оказаны в замен или в рамках основной деятельности;
- Должны выполняться исполнителем в соответствии с условиями договора и образовательной программой;
- Исполняются на условиях добровольности потребителя и заказчика.

В данном рассмотрении интересны особенности по формированию и использования внебюджетных средств, которые формируются в бюджетных и автономных учреждениях.

При организации и исполнении платных образовательных услуг сложился определенный алгоритм действий (регламент) и пакет, необходимых правовых документов на уровне Правительства, исполнительной власти и непосредственно в образовательном учреждении.

В Санкт – Петербурге в результате проверок и надзора уполномоченными органами власти был законодательно уточнен ряд требований по организации платных образовательных услуг [8,9]:

- на основе поданного заявления образовательным учреждением Главный распорядитель бюджетных средств в пятидневный срок выдает либо отказывает в выдаче Генерального Разрешения, которое дает право на распределение полученного дохода на развитие материально – технической базы (20%) и формирование фонда оплаты труда с учетом страховых взносов (80%);
- трудовые отношения с штатными работниками, желательно оформлять дополнительным соглашением к трудовому договору, с указанием выплат по больничным листам и начислением отпускных за отработанное время;
- размер оплаты труда работников бюджетных учреждений, оказывающих платные услуги устанавливается исходя из должностного оклада (тарифной ставки) и материального поощрения по результатам индивидуального вклада (обязательны тарификационные списки и штатное расписание);
- смету расходов необходимо составлять по каждому виду платных услуг, на каждую группу учащихся и определять цену услуги для каждого учащегося.

Согласно законодательству учредитель бюджетных и автономных учреждений устанавливает государственное задание на определенные услуги на бюджетной (безвозмездной для потребителя) основе и (либо) на платной по предельным ценам ст.69.2 Бюджетного Кодекса.

Возникает вопрос, может ли учредитель установить задание для государственных учреждений на оказание платных услуг.

Скорее «ДА», при сложившихся экономических условиях. Данное предположение можно подтвердить следующими законодательными формулировками.

1. Учредитель устанавливает государственное задание в соответствии с уставом, на основную деятельность. Основная деятельность направлена на достижение целей ради которых созданы бюджетных и автономных учреждений .

2. Финансовое обеспечение учреждений – субсидии из соответствующих бюджетов и средств, полученных за оказанные услуги юридическим и физическим лицам. Причем, величина государственного задания используется при составлении проектов бюджетов для планирования бюджетных ассигнований на предстоящий год и среднесрочную перспективу. п.1, п.2 ст.69.2 Бюджетного Кодекса.

3. Нормативы затрат на содержание имущества бюджетного учреждения рассчитываются с учетом следующих величин;

- на потребление электрической энергии в размере 10% общего объема затрат учреждения,
- на потребление тепловой энергии в размере 50% общего объема затрат учреждения (Постановление Правительства РФ от 2.09.2010г. № 671 «О порядке формирования государственного задания в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания»).

Бюджетные и автономные учреждения, скорее всего, столкнутся и с тем, что о начале осуществления той или иной деятельности необходимо известить уполномоченные органы исполнительной власти.

Данная обязанность установлена Законом №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Правила предоставления уведомлений о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности и учета указанных уведомлений отражено в постановлении Правительства РФ от 16. 07. 2009г. №584 (изм. от 23.10.2010г.)

В приложении №1 представлен перечень таких работ и услуг, к ним относятся следующие:

- услуги фотоателье, фото и кино лабораторий;
- предоставление услуг общественного питания организациями общественного питания;
- издательская и полиграфическая деятельность;
- деятельность, связанная с вычислительной техникой и информационными технологиями.

Заявитель представляет уведомление в Федеральную службу по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, чаще в Роспотребнадзор.

Согласно п.5 ст. 8 Закона №294-ФЗ уведомление должно представляться после государственной регистрации и постановки на учет в налоговом органе (лицензирование), т.е. до выполнения работ. В практике достаточно часто возникают ситуации, когда уведомление может быть не зарегистрировано по ряду причин. Возникают определенные риски; потеря времени, потеря исполнителя или заказчика, дополнительные финансовые траты.

С 01.01.2011г. произошли серьезные изменения и в Налоговом Кодексе. Например, при переоформлении лицензии в связи с внесением дополнений по реализации образовательных программ или выполнению определенных видов работ необходимо заплатить государственную пошлину в размере 2600рублей (было 200руб.) пп.92 п.1 ст.333.33 Н.К. Государственная пошлина за выдачу свидетельства о государственной аккредитации зависит от вида персональной деятельности:

- образовательного учреждения высшего профессионального образования - 130 000 рублей плюс 70 000 рублей за каждую включенную в свидетельство о государственной аккредитации укрупненную группу направлений подготовки и специальностей высшего профессионального образования в образовательном учреждении и каждом его филиале;
- образовательного учреждения дополнительного профессионального образования, научной организации - 120 000 рублей;

- образовательного учреждения среднего профессионального образования - 50 000 рублей;
 - образовательного учреждения начального профессионального образования - 40 000 рублей;
 - иного образовательного учреждения - 10 000 рублей...»
- (пп.127 п.1 ст. 333.33 Н.К.).

Составление сметы является достаточно важным документом при оказании платных образовательных услуг. Существуют рекомендации, методики и фрагментарные предложения по составлению. Думается, что наиболее обоснованная модель сметы заложена в главе 25 «Налог на прибыль» Налогового Кодекса. В данной главе представлена группировка расходов, перечень возможных материальных и прочих расходов.

В настоящее время Министерство Финансов РФ утвердило порядок определения платы за оказание услуг (выполнение работ), относящихся к основным видам деятельности государственных бюджетных учреждений[11].

Метод прямого счета.

$$З_{\text{усл}} = З_{\text{оп}} + З_{\text{мз}} + А_{\text{усл}} + З_{\text{н}}$$

где:

З_{усл} - затраты на оказание платной услуги;

З_{оп} - затраты на основной персонал, непосредственно принимающий участие в оказании платной услуги;

З_{мз} - затраты на приобретение материальных запасов, потребляемых в процессе оказания платной услуги;

А_{усл} - сумма начисленной амортизации оборудования, используемого при оказании платной услуги;

З_н - накладные затраты, относимые на стоимость платной услуги.

По имуществу, приобретенному на средства, полученные в результате предпринимательской деятельности и используемого в этой деятельности с 01.01.2011г. начисляется амортизация на оборудование начиная со стоимости 40 000рублей (было 20 000 руб.) п.1 ст.256 Н.К. Учреждения получили право (не обязанность) начислять амортизационную премию и расходовать ее на капитальные вложения. Данное право необходимо закрепить в учетной политике организации. Понятно, что амортизационная премия будет способствовать повышению цены на оказываемую услугу.

На цену услуги влияют, в сторону повышения, и страховые взносы в государственные внебюджетные фонды. В этом году они составляют 34,2% (ПФ – 26%; ФСС – 2,9%; ФОМС – 5,1%; Фтр – 0,2%).

Важно обозначить, что внедряемые модели новых типов бюджетных и автономных учреждений создают возможности их дальнейшего развития. Государственным учреждениям предоставляется значительно большая свобода в наращивании финансовых ресурсов, в тоже время ужесточается контроль (надзор) Государственных и исполнительных органов власти. Значительно увеличилась и обновилась нормативно-правовая база, причем ряд значимых формулировок имеют неоднозначную трактовку. Плата за государственные услуги, которая может входить в государственное задание, может значительно сократить доход от платных образовательных услуг.

Литература

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации – информационный ресурс «Гарант».
2. Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27 июля 2010г. №210-ФЗ.
3. Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» № 94 – ФЗ от 21 июля 2005 (в ред. от Федерального закона №250-ФЗ от 03.11.2010г.).

4. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений: Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ.

5. Распоряжение Правительства РФ 30 июня 2010 года № 1101-р. «Программа повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г.»

6. Постановление Правительства РФ от 02.09.2010г. № 671 «О порядке формирования государственного задания в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания».

7. Постановление Правительства РФ №505 от 5 июля 2001г. «Об утверждении правил оказания платных образовательных услуг».

8. Закон Санкт – Петербурга № 717 – 170 от 08.12.2010г. «О форме финансового обеспечения деятельности бюджетных учреждений Санкт-Петербурга, порядке и направлениях использования бюджетными и казенными учреждениями Санкт-Петербурга доходов от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной собственности Санкт-Петербурга и переданного в оперативное управление бюджетным и казенным учреждениям Санкт-Петербурга, и (или) полученных бюджетными и казенными учреждениями Санкт-Петербурга средств от оказания платных услуг, безвозмездных поступлений от физических и юридических лиц, в том числе добровольных пожертвований, средств от иной приносящей доходы деятельности на переходный период».

9. Распоряжение Комитета финансов Санкт-Петербурга № 1-р от 14.01. 2009г. (в ред. Распоряжения от 24.01.2011г. № 7-р) «Об утверждении формы генерального разрешения».

10. Федеральный закон №294-ФЗ от 26.12.2008г. (в ред. от 07.02.2011г.) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

11. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 30 августа 2010 г. N 423. «Порядок определения платы за оказание услуг (выполнение работ), относящихся к основным видам деятельности государственных бюджетных учреждений».

12. Постановление Правительства РФ от 16. 07. 2009г. №584 (изм. от 23.10.2010г.) «Об уведомительном порядке начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности».