

## ФОРМИРОВАНИЕ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ БЮДЖЕТНЫХ И АВТОНОМНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

**Проведен сравнительный анализ типов государственных (муниципальных) учреждений по критериям, определяющим их финансовую самостоятельность. Определены различия в формировании их финансовых ресурсов. Уточнено определение понятия «финансовые ресурсы» в рамках деятельности автономных и бюджетных учреждений.**

**Ключевые слова:** бюджетное учреждение, автономное учреждение, финансовая самостоятельность, финансовые ресурсы.

С целью повышения качества предоставляемых гражданам услуг с 1 января 2011 г. вступил в силу закон РФ №83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (далее закон №83-н), призванный реформировать организации бюджетной сферы [1]. Что же изменится в рамках этого закона?

Реформа бюджетной сферы предоставляет бюджетным учреждениям право заниматься деятельностью, приносящей доход, которым они смогут распоряжаться сами. Однако это вызывает опасения, поскольку механизм формирования финансовых ресурсов бюджетных учреждений изменяется.

Вопросам реформирования государственных и муниципальных учреждений посвящены работы Т.Г. Мошковой, А.Ф. Звороно, А.Г. Исакова, Е.А. Свиленковой, О.В. Малиновской, И.П. Скобелевой, П.А. Жданчикова и т.д. [2, 3, 4, 5, 6]. Однако остается неохваченным достаточно широкий круг вопросов, связанных с формированием финансовых ресурсов различных типов государственных (муниципальных) учреждений, что и определяет актуальность исследования проблем формирования финансовых ресурсов бюджетных и автономных учреждений.

Целью работы является определение основ формирования финансовых ресурсов различных типов государственных и муниципальных учреждений и выделение критериев, определяющих их финансовую самостоятельность.

Для достижения цели поставлены следующие задачи:

– определить источники формирования финансовых ресурсов государственных (муниципальных) учреждений;

– выделить критерии, определяющие финансовую самостоятельность государственных (муниципальных) учреждений различных типов;

– раскрыть содержание понятия «финансовые ресурсы автономных и бюджетных учреждений».

Источники и специфику формирования финансовых ресурсов государственных и муниципальных учреждений определяют положения нормативно-правовых актов Российской Федерации. Основные положения реформы бюджетного сектора определены в Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах и продолжены Программой Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года. Они включают в себя мероприятия по реформированию бюджетных учреждений и принципов их функционирования.

В соответствии с законом №83-н государственные и муниципальные учреждения РФ могут быть автономными, бюджетными и казенными [1]. Классической формой государственного или муниципального учреждения является бюджетное учреждение.

Определение бюджетного учреждения прописано в ст. 161 Бюджетного кодекса РФ: бюджетное учреждение (БУ) – организация, созданная органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления для осуществления управленческих, социально-культурных, научно-технических или иных функций некоммерческого характера, деятельность которой финансируется из соответствующего бюджета или бюджета государственного внебюджетного фонда на основе сметы доходов и расходов [7].

Имущество бюджетного учреждения закрепляется за ним на праве оперативного управления. Собственником имущества является соответственно Российская Федерация, субъект РФ, муниципальное образование. При этом БУ не вправе отчуждать либо иным способом распоряжаться имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным за счет средств, выделенных ему собственником. Бюджетное учреждение финансируется по бюджетной смете на основании государственного (муниципального) задания учредителем путем регулярных ассигнований, поступающих на лицевой счет учреждения в органах Казначейства РФ. Бюджетное учреждение может получать доходы от разрешенной предпринимательской и иной приносящей доход деятельности. Такие средства поступают на бюджетные счета и должны расходоваться с соблюдением установленного порядка на основании утвержденной сметы.

Бюджетные учреждения в РФ по характеру предоставляемых услуг подразделяются на две группы:

– учреждения социально-культурной сферы: учреждения образования, здравоохранения и физической культуры, культуры и искусства, социального обеспечения, средств массовой информации;

– учреждения государственного (муниципального) управления: государственные и муниципальные органы управления, учреждения судебной системы, органы правопорядка и государственной безопасности и т.д.

Специфика деятельности и характер услуг, оказываемых учреждениями данных групп, определяют различия в источниках формирования их финансовых ресурсов. Единым источником для них выступает финансирование из бюджета, а возможности привлечения дополнительных доходов определяют наличие внебюджетных источников.

В ходе проведения реформы бюджетного сектора экономики с целью повышения его эффективности Правительством РФ, учитывая необходимость расширения финансовых ресурсов, предложены новые формы функционирования бюджетных учреждений.

В 2006 году Федеральным законом от 3.11.2006 г. №174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (закон №174-ФЗ) определен новый

тип государственных и муниципальных учреждений – автономные [8].

Автономное учреждение (АУ) – это некоммерческая организация, созданная РФ, субъектом РФ или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных федеральными законами [8].

Данный тип учреждений предполагает большую финансовую самостоятельность при осуществлении уставной деятельности, нежели классическое бюджетное. Это касается формирования и использования доходов, которые ранее были определены как доходы от предпринимательской деятельности. Вместе с тем повышается ответственность за полученные результаты, поскольку сметное финансирование, присущее бюджетному учреждению, заменяется финансированием на основе заданий учредителя.

Автономное учреждение отвечает по своим обязательствам имуществом, находящимся у него на праве оперативного управления, за исключением недвижимого и особо ценного движимого имущества, закрепленных за ним учредителем или приобретенных за счет средств, выделенных учредителем. Без согласия учредителя АУ не вправе распоряжаться недвижимым и особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним учредителем или приобретенным за счет средств, выделенных учредителем. Остальным имуществом автономное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно.

Государственное (муниципальное) задание для автономных учреждений формируется и утверждается учредителем. Финансовое обеспечение основной деятельности осуществляется в виде субсидий из соответствующего бюджета и иных не запрещенных законами источников. Доходы поступают в его самостоятельное распоряжение и используются для достижения целей, ради которых оно создано. Собственник имущества автономного учреждения не имеет права на получение доходов от осуществления автономным учреждением деятельности и использования закрепленного за ним имущества.

На основе анализа вышеизложенных положений, касающихся организации и регулирования деятельности автономных и бюджетных учреждений, выявлены критерии, определяющие степень их финансовой самостоятельности при формировании финансовых ресурсов. Сравнительная характеристика типов государственных (муниципальных) учреждений действующих до 1.01.2011 года по критериям, определяющим их финансовую самостоятельность, представлена в таблице 1.

Результаты исследования позволяют резюмировать, что в течение длительного времени организационно-правовая форма учреждений была единой, и все они, находясь в одном статусе, имели равные права и возможности. Такая ситуация не позволяла в полной мере реализовать способности учреждений самостоятельно зарабатывать средства.

Автономное учреждение как тип учреждения предоставляет необходимую свободу и инициативу для эффективного развития. Переход в автономные учреждения способствует созданию конкурентной среды и, следовательно, повышению качества предоставляемых услуг. В условиях новой системы финансирования каждое учреждение будет заинтересовано в том, чтобы работать эффективно, предоставлять качественные услуги.

В существующем правовом статусе у бюджетных учреждений отсутствуют стимулы к оп-

тимизации и повышению эффективности собственной деятельности, что вызвано в первую очередь сметным финансированием, которое осуществлялось на основе фактически сложившихся расходов. При этом большинство из них уже включено в хозяйственный оборот и получает немалые средства от приносящей доход деятельности. По данным Министерства финансов РФ, в 2009 году из 9997 федеральных бюджетных учреждений, оказывающих государственные услуги юридическим и физическим лицам, 37,9% учреждений имели более 40% средств от приносящей доход деятельности в общем объеме их финансового обеспечения, в том числе 1030 учреждений полностью финансировались за счет таких доходов. Указанные учреждения в основном относятся к таким сферам, как образование, здравоохранение, наука и культура.

Ускорению процесса создания и функционирования автономных учреждений, в том числе на федеральном уровне, препятствовал ряд факторов:

- сложная процедура создания (поскольку требуется принятие Правительством РФ индивидуальных решений по каждому учреждению);
- опасения руководителей большинства бюджетных учреждений по поводу организационных и иных трудностей, связанных с переходом в статус автономного учреждения.

Исходя из этого, механизмы, предусмотренные законом №174-ФЗ, не были в полной мере

Таблица 1. Сравнительная характеристика бюджетных и автономных учреждений по критериям, определяющим их финансовую самостоятельность

№ п/п	Критерии сравнения	Бюджетное учреждение	Автономное учреждение
1	Распоряжение имуществом	Не распоряжается	Всем имуществом, кроме: – особо ценного движимого имущества, закрепленного собственником; – недвижимого имущества, закрепленного собственником
2	Право внесения имущества в капитал хозяйственных обществ	Нет	Есть
3	Финансовое обеспечение	Сметное финансирование. Доходы от предпринимательской деятельности учитываются в смете доходов и расходов и отражаются в доходах соответствующего бюджета	Субсидии из соответствующего бюджета бюджетной системы РФ. Доходы от предпринимательской деятельности поступают в самостоятельное распоряжение
4	Открытие счетов	В органах Казначейства	Вправе открывать счета в коммерческих банках
5	Привлечение заемных средств	Не вправе получать кредиты	Вправе привлекать заемные средства

реализованы на практике, что не позволило решить проблемы оптимизации бюджетной сети.

В целях дальнейшего реформирования бюджетного сектора экономики Правительством РФ принят Федеральный закон №83-н, предполагающий решить поставленные задачи, изменив правовое положение существующих бюджетных учреждений, способных функционировать на основе рыночных принципов, без их преобразования и создав условия и стимулы для сокращения внутренних издержек и повышения эффективности их деятельности. Нововведения направлены на решение следующих задач:

- изменение механизма финансового обеспечения бюджетных учреждений на базе расширения объема бюджетных прав, переведя их с 1 января 2011 года со сметного финансирования на субсидии в рамках выполнения государственного задания;

- предоставление права бюджетным учреждениям заниматься приносящей доход деятельностью с поступлением доходов в их распоряжение;

- устранение субсидиарной ответственности государства по обязательствам бюджетных учреждений с расширенным объемом прав;

- расширение прав бюджетных учреждений по распоряжению любым закрепленным за ним движимым имуществом, за исключением особо ценного движимого имущества, перечень которого устанавливает его учредитель.

Статус казенного учреждения аналогичен статусу бюджетного, определенному законодательством, действующим до 1 января 2011 года. В частности, финансовое обеспечение деятельности казенного учреждения осуществляется за счет средств соответствующего бюджета бюджетной системы РФ и на основании бюджетной сметы.

Казенное учреждение (КУ) – это государственное (муниципальное) учреждение, осуществляющее оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления, финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы [1, 7].

Согласно п. 4 ст. 298 ГК РФ казенное учреждение может осуществлять приносящую доходы деятельность, только если такое право предусмотрено в его учредительном документе. При этом доходы, полученные от указанной деятельности, поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы РФ. Перечень учреждений, переводимых в тип казенных, является ограниченным и определяется частью 1 ст. 31 Закона №83-ФЗ.

Деятельность бюджетных учреждений с расширенным объемом прав регламентируется законом №83-н и Федеральным законом от 12.01.1996 г. №7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (закон №7-ФЗ) и определяется следующим образом.

Бюджетное учреждение – некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством РФ 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 [9]. В отличие от трактовки бюджетного учреждения, прописанной в статье 161 Бюджетного кодекса, данное определение является наиболее полным.

Бюджетное учреждение осуществляет деятельность, связанную с выполнением работ, оказанием услуг, относящихся к его основным видам деятельности (указанным в учредительных документах), в соответствии с государственным (муниципальным) заданием, от выполнения которого оно не вправе отказаться. Финансовое обеспечение выполнения этого задания осуществляется в виде субсидий из соответствующего бюджета. Сверх установленного государственного (муниципального) задания, а также в случаях, определенных федеральными законами, в пределах установленного задания бюджетное учреждение вправе выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к его основным видам деятельности, для граждан и юридических лиц за плату и на одинаковых при оказании одних и тех же услуг условиях.

Бюджетные учреждения вправе осуществлять иные виды деятельности лишь постольку

ку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, при условии, что эта деятельность указана в его учредительных документах. Доходы, полученные от приносящей доход деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение бюджетного учреждения. Имущество закрепляется за ним на праве оперативного управления, и без согласия собственника оно не вправе распоряжаться особо ценным движимым и всем недвижимым имуществом [гк].

Различия в возможностях формирования финансовых ресурсов определяются степенью финансовой самостоятельности учреждений. Сравнительная характеристика типов государственных (муниципальных) учреждений, действующих с 1.01.2011 года по критериям, определяющим их финансовую самостоятельность, приведена в таблице 2.

Таким образом, отмечаем, что казенное учреждение фактически является новой формой существования классического бюджетного учреждения. Современная форма бюджетного уч-

Таблица 2. Сравнительная характеристика типов государственных (муниципальных) учреждений по критериям, определяющим их финансовую самостоятельность

№ п/п	Критерии сравнения	Бюджетное учреждение	Автономное учреждение	Казенное учреждение
1	Распоряжение имуществом	Всем имуществом, кроме: – особо ценного движимого имущества, закрепленного собственником; – недвижимого имущества	Всем имуществом, кроме: – особо ценного движимого имущества, закрепленного собственником; – недвижимого имущества, закрепленного собственником	Не вправе распоряжаться любым имуществом
2	Ответственность учреждения по своим обязательствам	Всем имуществом, кроме: – особо ценного движимого имущества, закрепленного собственником; – недвижимого имущества	Всем имуществом, кроме: – особо ценного движимого имущества, закрепленного собственником; – недвижимого имущества, закрепленного собственником;	В пределах доведенных лимитов бюджетных обязательств
3	Субсидиарная ответственность учредителя	Нет	Нет	Есть
4	Право на совершение крупных сделок	С предварительного согласия учредителя	С предварительного согласия наблюдательного совета	Отсутствует
5	Право внесения имущества в капитал хозяйственных обществ	Только в случаях, прямо установленных законом	Есть	Нет
6	Финансовое обеспечение	Субсидии в соответствии с заданием учредителя, бюджетных инвестиций и субсидий на иные цели. Доходы поступают в самостоятельное распоряжение	Субсидии в соответствии с заданием учредителя, бюджетные инвестиции. Доходы поступают в самостоятельное распоряжение	На основе бюджетной сметы. Доходы от приносящей доход деятельности зачисляются в бюджет
7	Открытие счетов	В органах Казначейства (финансовых органах) за исключением случаев, установленных законом	Вправе открывать счета в банках и в соответствии с соглашением в Казначействе (финансовом органе)	В органах Казначейства (финансовых органах) за исключением случаев, установленных законом
8	Привлечение заемных средств	Могут (с ограничением на крупные сделки)	Могут	Не могут

реждения является весьма приближенной к автономному учреждению по объему прав и обязанностей, что значительно расширяет их хозяйственную самостоятельность в формировании своих финансовых ресурсов и вместе с тем повышает ответственность за результаты деятельности.

В процессе исследования возникла необходимость в уточнении понятия «финансовые ресурсы бюджетных и автономных учреждений» с позиции источников их формирования.

Понятие «финансовые ресурсы» трактуется по-разному. Так, современный экономический словарь определяет финансовые ресурсы как совокупность всех видов денежных средств, финансовых активов, которыми располагает экономический субъект, находящийся в его распоряжении [10, с. 415]. Следующее определение дает И.П. Николаева: финансовые ресурсы — это все источники денежных средств, аккумулируемые предприятием для формирования необходимых ему активов в целях осуществления всех видов деятельности как за счет собственных доходов, накоплений и капитала, так и за счет различного вида поступлений [11, с. 135]. А.Н. Азрилиян определяет финансовые ресурсы как совокупность фондов денежных средств, находящихся в распоряжении государства, предприятия, организации [12, с. 824].

То есть в общем виде финансовые ресурсы представляют собой все денежные средства, используемые в деятельности определенного субъекта экономики с целью реализации поставленных перед ним задач.

Финансовые ресурсы автономных и бюджетных учреждений — это совокупность денежных средств, формируемых за счет субсидий из соответствующих бюджетов бюджетной системы РФ и приносящей доход деятельности, заемных средств, а также иных поступлений, предусмотренных законодательством РФ, предназначенных для выполнения финансовых обяза-

тельств, финансирования текущих затрат и затрат, связанных с развитием учреждения в целях реализации задач, поставленных учредителем при его создании.

Данное определение позволяет учесть особенности формирования финансовых ресурсов определенной группы экономических субъектов, что будет способствовать развитию теоретической базы финансового менеджмента.

### **Выводы**

1. Источниками формирования финансовых ресурсов государственных (муниципальных) учреждений являются поступления из бюджетов различных уровней бюджетной системы РФ, доходы от предпринимательской деятельности и добровольные взносы и пожертвования.

2. Основными критериями, определяющими финансовую самостоятельность государственных (муниципальных) учреждений являются: наличие субсидиарной ответственности учредителя; степень ответственности по обязательствам; возможность распоряжаться доходами от предпринимательской деятельности и имуществом, совершать крупные сделки, привлекать бюджетные и заемные источники финансирования, открывать счета в кредитных организациях.

3. Финансовые ресурсы автономных и бюджетных учреждений — это совокупность денежных средств, формируемых за счет субсидий из соответствующих бюджетов бюджетной системы РФ и приносящей доход деятельности, заемных средств, а также иных поступлений, предусмотренных законодательством РФ, предназначенных для выполнения финансовых обязательств, финансирования текущих затрат и затрат, связанных с развитием учреждения в целях реализации задач, поставленных учредителем при его создании.

7.04.2011

### **Список литературы:**

1. Федеральный закон от 08.05.2010 г. №83-н «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» // Собрание законодательства РФ. — 2010. — №19. — Ст. 2291.
2. Мошкова Т.Г., Свиненкова Е.А. Преобразование бюджетных учреждений в автономные // Финансы. — 2009. — №12. — С. 21–24.
3. Звороно А.Ф. Реструктуризация бюджетного сектора сферы услуг // Финансы. — 2009. — №7. — С. 14–16.
4. Исаков А.Г. Опыт создания автономных учреждений // Финансы. — 2009. — №5. — С. 23–25.
5. Малиновская О.В., Скобелева И.П. Изменение типов бюджетных учреждений в рамках развития реформы бюджетного процесса в России // Финансы и кредит. — 2011. — №6 (438). — С. 2–9.

6. Жданчиков П.А. Финансирование социальной сферы в условиях бюджетной реформы // Финансы и кредит. – 2011. – №10 (442). – С. 17–26.
7. Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 г. №145-ФЗ (принят ГД ФС РФ 17.07.1998 г.) (ред. от 29.11.2010 г., с изм. от 28.12.2010 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – №31. – Ст. 3823.
8. Федеральный закон от 03.11.2006 г. №174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (ред. от 08.05.2010 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2006. – №45. – Ст. 4626.
9. Федеральный закон от 12.01.1996 г. №7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (с изм. и доп., вступившими в силу 01.01.2011 г.) // Российская газета. – 1996. – №14. – С. 6–10.
10. Современный экономический словарь / Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцева. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2007. – 495 с.
11. Экономический словарь / И.П. Николаева. – М.: КноРус, 2011. – 160 с.
12. Экономический словарь / под ред. А.Н. Азрилияна. – 2-е изд. – М.: Институт новой экономики, 2008. – 1152 с.

Сведения об авторе:

**Чигрова Наталья Вячеславовна**, старший преподаватель кафедры финансов предприятий  
Оренбургского государственного университета  
460018, г. Оренбург, пр-т Победы, 13, ауд. 6504, тел. 37-24-77, e-mail: finp@mail.osu.ru

UDC 336.14

**Chigrova N.V.**

Orenburg state university, e-mail: finp@yandex.ru

#### **THE FORMATION OF THE FINANCIAL RESOURCES OF BUDGETARY AND AUTONOMOUS ESTABLISHMENTS**

The author carried out the comparative analysis of the types of state (municipal) establishments for the criteria, which determine their financial independence. Differences in the formation of their financial resources are determined. The author also refined the definition of concept "financial resources" within the framework of the activity of autonomous and budgetary establishments.

Key words: budgetary establishment, autonomous establishment, financial independence, financial resources.

#### Bibliography:

1. The Federal Law of 08.05.2010, №83-N «On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation in connection with the improvement of the legal status of government (municipal) institutions,» // Collected Legislation of the Russian Federation. « – 2010. – №19. – Art. 2291.
2. Moshkova T.G., Svinenkova E.A. The transformation of public institutions into autonomous // Finance. – 2009 – №12. – S. 21–24.
3. Zvorono A.F. The restructuring of the budget sector services // Finances. – 2009 – №7. – S. 14 – 16.
4. Isakov A.G. Experience in the establishment of autonomous institutions // Finance. – 2009 – №5. – S. 23 – 25.
5. Malinovsky O.V., Skobeleva I.P. Changing the types of budgetary institutions in the development of the reform of the budgetary process in Russia // Finance and Credit. – 2011 – №6 (438). – S. 2 – 9.
6. Zhdanchikov P.A. Financing the social sphere in terms of budget reform // Finances and Credit. – 2011 – №10 (442). – S. 17 – 26.
7. Budget Code of the Russian Federation of 31.07.1998, N 145-FZ (as adopted by the State Duma, the 17.07.1998) (as amended on 29.11.2010, p. rev. From 28.12.2010, the // Collected Legislation of the Russian Federation. – 1998. – №31. – Art. 3823.
8. The Federal Law of 03.11.2006, N 174-FZ «On Autonomous Institutions» (edition of 08.05.2010, the) // Collected Legislation of the Russian Federation. « – 2006. – №45. – Art. 4626.
9. Federal Law of 12.01.1996, №7-FZ «On Nonprofit Organizations» (with changes. And add., Which entered into force on 1.1.2011, the) // «Rossiyskaya Gazeta». – 1996. – №14. – S. 6 – 10.
10. Modern Dictionary of Economics / BA Rajzberg, LS Lozovsky, EB Starodubtseva. – 5 th ed., Revised. and add. – Moscow: INFRA-M, 2007. – 495 s.
11. Dictionary of Economics / I.P. Nikolaev. – M.: KnoRus, 2011. – 160 s.
12. Economic Dictionary / red.A.N. Azriilyana. – 2 ed. – Moscow: Institute for New Economy, 2008. – 1152 s.