**Рекомендации парламентских слушаний
«О готовности субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления к реализации Федерального закона от 8 мая 2010 года № 83-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»**

21 июня 2012 года Комитет Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам провел парламентские слушания «О готовности субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления к реализации Федерального закона от 8 мая 2010 года № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (далее – Закон).

Участники парламентских слушаний отметили, что 1 июля 2012 года завершается переходный этап введения в действие государственно-правовых механизмов повышения качества и результативности предоставления государственных и муниципальных услуг.

Правительством Российской Федерации, министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными учреждениями реализованы широкомасштабные меры по преобразованию действовавшей сети государственных (муниципальных) учреждений в государственные (муниципальные) казенные, бюджетные и автономные учреждения, создана нормативная правовая основа функционирования преобразуемых учреждений в новых условиях финансового обеспечения государственных (муниципальных) заданий по оказанию публичных услуг и выполнению работ.

Одним из завершающих итогов подготовительного этапа явилось практическое функционирование общефедерального сайта Российской Федерации, на котором размещается информация о государственных и муниципальных учреждениях.

Работа по размещению на едином сайте в сети Интернет информации об услугах, оказываемых государственными и муниципальными учреждениями, показала потребность в формировании единых базовых перечней государственных и муниципальных услуг, на основании которых органы исполнительной власти и местного самоуправления будут утверждать ведомственные перечни услуг.

В соответствии с положениями Федерального закона от 30.11.2011 № 371-ФЗ «О федеральном бюджете на 2012 год и плановый период 2013 и 2014 годов» для федеральных государственных учреждений переходный период, предусмотренный Федеральным законом № 83-ФЗ, закончился 31.12.2011. Таким образом, с 01.01.2012 финансовое обеспечение выполнения федеральными государственными бюджетными и автономными учреждениями государственных услуг (выполнение работ) осуществляется посредством предоставления субсидий из федерального бюджета.

Анализ представленной федеральными органами власти информации показал, что в общем объеме запланированных на 2012 год ассигнований федеральным государственным бюджетным и автономным учреждениям большую часть занимают средства субсидий на финансовое обеспечение выполнения государственного задания (в среднем 52%). Доля субсидий предоставляемых на цели, не связанные с выполнением государственного задания (например, на капитальный ремонт, приобретение оборудования, выплаты стимулирующего характера руководителям учреждений, выплата стипендий, ежемесячной компенсации педагогическим работникам в целях содействия их обеспечению книгоиздательской продукцией и периодическими изданиями, предоставление ежегодного пособия аспирантам и докторантам на приобретение научной литературы и другие) составляет 11%, бюджетных инвестиций - 18%, поступлений от приносящей доход деятельности – 19%.

По информации, поступающей в Совет Федерации, субъекты Российской Федерации практически готовы к реализации данного Закона.

Проведена оптимизация сети действующих государственных и муниципальных учреждений, приняты решения о структуризации их типов на казенные, бюджетные или автономные, внесены соответствующие изменения в учредительные документы, утверждены ведомственные перечни государственных услуг (работ), в качестве основных видов деятельности и планы финансово-хозяйственной деятельности подведомственных бюджетных и автономных учреждений.

Переходный период в 12 субъектах Российской Федерации заканчивается точно в срок, установленный Законом, 67 субъектов Российской Федерации сократили срок переходного периода до 1 января 2012 года, а 4 субъекта Российской Федерации завершили переходный период к 1 января 2011 года.

В субъектах Российской Федерации создано 36,9 тыс. государственных учреждений (из них 69 % бюджетных, 9 % автономных, 22% казенных).

В муниципальных образованиях создано 134,9 тыс. муниципальных учреждений (из них 66% бюджетных, 6% автономных, 28% казенных учреждений).

Субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания в целом по Российской Федерации были своевременно предоставлены 89,7% бюджетным и автономным учреждениям.

Участники парламентских слушаний обращают внимание на то, что, несмотря на большую проделанную работу по подготовке к реализации Закона на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, еще остался ряд нерешенных проблем, сложностей и противоречий в правовом регулировании, методическом обеспечении и практике его реализации.

Изменение типа учреждений в начале 2012 года, реорганизация учреждений, временный кассовый разрыв при исполнении бюджета, отсутствие утвержденных планов финансово-хозяйственной деятельности учреждений, технический сбой программного обеспечения явились, в частности, причинами несвоевременного представления субсидий на финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания.

К отрицательным аспектам новых форм финансового обеспечения деятельности государственных бюджетных и автономных учреждений можно отнести, отсутствие у финансовых органов возможности оперативно отслеживать движение средств автономных и бюджетных учреждений, лицевые счета которым открыты в органах Федерального казначейства, что препятствует своевременности принятия решений и управляемости бюджетным сектором в регионах.

В целях осуществления контроля за деятельностью бюджетных и автономных учреждений необходимо установление единых требований к порядку его осуществления, в том числе, со стороны контрольных и финансовых органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также учредителями.

Ряд проблем обозначился и в процессе подготовки нормативных документов для реализации отдельных положений Закона и уже непосредственной его реализации в текущем году. Так, например, при подготовке перечня услуг, оказываемых государственными (муниципальными) учреждениями, возникли проблемы по поводу включения в данный перечень услуг, оказываемых в соответствии с принятым Федеральным законом от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». В действующем законодательстве нет четких критериев, позволяющих разграничить государственные (муниципальные) функции и государственные (муниципальные) услуги и работы.

Участники парламентских слушаний считают необходимым законодательно конкретизировать понятия «государственная и муниципальная услуга», «государственная и муниципальная функция», «работы, выполняемые в пределах государственных и муниципальных заданий»;

Также участники парламентских слушаний выражают озабоченность тем, что до сих пор законодательно не определено, является ли предоставление субсидий бюджетным и автономным учреждениям государственной или муниципальной преференцией.

В соответствии с Федеральным законом от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» предоставление государственной и муниципальной преференции обеспечивает отдельным хозяйствующим субъектам преимущества, которые устанавливают им более выгодные условия деятельности, а под понятие преференции подпадают предоставляемые из бюджета субсидии, получателями которых являются бюджетные и автономные учреждения.

Преференция предоставляется исключительно с предварительного письменного согласия антимонопольного органа. Соответственно для получения субсидий бюджетным и автономным учреждениям необходимо обращаться в антимонопольный орган за ее получением. Вместе с тем, в бюджетном законодательстве Российской Федерации при предоставлении субсидий не предусмотрено обращение в антимонопольный орган.

В связи с этим, требуется внесение соответствующих изменений в Федеральный закон от 26 июля 2006 года №lЗ5-ФЗ «О защите конкуренции».

В Комплексных рекомендациях органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления по реализации Закона, разработанных Министерством финансов Российской Федерации, определено, что орган государственной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, осуществляющий функции и полномочия учредителя учреждения, на основании отчета об исполнении государственного (муниципального) задания может принять решение о сохранении показателей доведенного ранее задания и соответственно о сохранении выделенного учреждению объема субсидий, либо в случае некачественного выполнения государственного (муниципального) задания изменить показатели задания и уменьшить объем выделяемых субсидий. Механизм реализации вышеуказанных решений действует, как правило, лишь в отношении государственного (муниципального) задания на следующий год, но исходя из нормативных правовых актов, принятых на федеральном уровне, может быть использован в текущем году.

Одной из серьезных проблем участники реализации данного закона считают проблему оценки пользователями качества оказания государственных и муниципальных услуг (выполнения работ).

В соответствии с нормами Закона бюджетным учреждениям предоставляется возможность оказывать платные услуги как в пределах государственных (муниципальных) заданий, так и сверх них. Однако установлено, что в государственные (муниципальные) задания бюджетных учреждений могут включаться платные услуги только в случаях, когда возможность их включения предусмотрена федеральными законодательными актами.

Федеральные законы, предусматривающие оказание государственными (муниципальными) учреждениями услуг на платной основе в различных сферах деятельности, содержат лишь общие указания на возможность их предоставления (Закон Российской Федерации «Об образовании», Федеральный закон «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» и др.). Конкретные перечни таких услуг не определены.

Проводимая реформа, предусматривающая изменение правового положения существующих бюджетных учреждений, вызвала у потребителя большие опасения по поводу того, что все государственные, муниципальные услуги станут платными. Рассеять эти опасения можно лишь при условии, что потребитель четко будет знать, какие услуги ему предоставляются на бесплатной основе, а какие - на платной.

В связи с этим, участники парламентских слушаний считают целесообразным нормативно определить порядок формирования и утверждения региональными и местными органами власти перечня платных услуг.

Еще одним неурегулированным вопросом является вопрос об изменении типа органов местного самоуправления. Федеральным законом №131-ФЗ «Об общих принципах организации органов местного самоуправления в Российской Федерации» определено, что органы местного самоуправления, которые в соответствии с настоящим законом и уставом муниципального образования наделяются правами юридического лица, являются муниципальными казенными учреждениями, образуемыми для осуществления управленческих функций. Одновременно в статье 161 Бюджетного кодекса Российской Федерации указано, что на органы местного самоуправления распространяются положения, установленные для казенных учреждений, т.е. они не могут быть учредителями учреждений, осуществлять бюджетные полномочия главного распорядителя бюджетных средств, предоставлять и получать кредиты (займы).

Учитывая, что фактически на органы местного самоуправления распространяются положения, установленные для казенных учреждений только при исполнении бюджетной сметы, участники парламентских слушаний считают, что требуется внесение изменения в закон №131-ФЗ, исключающее прямую норму о том, что органы местного самоуправления являются казенными учреждениями.

Кроме того, до настоящего времени не отработан механизм корректировки размера субсидии, предоставляемой на финансовое обеспечение выполнения государственного задания, в конце финансового года, при перевыполнении или недовыполнением бюджетным или автономным учреждением объемов услуг (работ), предусмотренных государственным заданием.

Необходимо разработать единые методические рекомендации по изменению размера субсидии в связи с недовыполнением государственного задания или его перевыполнением.

Учитывая вышеизложенное, участники парламентских слушаний рекомендуют:

**Правительству Российской Федерации:**

1. Внести предложения по изменению следующих федеральных законов:

от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», устанавливающие, что предоставление субсидий бюджетным и автономным учреждениям не является государственной (муниципальной) преференцией;

от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части корректировки нормы, устанавливающей, что органы местного самоуправления являются казенными учреждениями;

от 3 ноября 2006 года № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», предоставляющие право территориальным органам Федерального казначейства открывать в учреждениях Центрального банка Российской Федерации счета для проведения операций со средствами автономных учреждений субъектов Российской Федерации (муниципальных образований), лицевые счета которым открываются и ведутся в финансовом органе субъекта Российской Федерации (муниципального образования);

2. Предусмотреть возможность предоставлять финансовому органу субъекта Российской Федерации (муниципального образования) информацию о движении средств автономных и бюджетных учреждений, лицевые счета которым открыты в органах Федерального казначейства.

3. Разработать рекомендации для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований о порядке проведения финансового контроля за деятельностью государственных (муниципальных) автономных и бюджетных учреждений.

4. Разработать комплекс мер для оценки эффективности предоставления государственных (муниципальных) услуг.

5. Разработать механизм контроля над управленческими решениями, принимаемыми в ходе реализации Федерального закона от 8 мая 2010 года № 83-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

6. Разработать единые базовые отраслевые перечни государственных (муниципальных) услуг.

**Счетной палате Российской Федерации:**

1. Поручить проведение мероприятий по оценке эффективности использования средств федерального бюджета, выделяемых регионам и муниципалитетам для реализации государственных полномочий Российской Федерации и предоставляемых ими в виде бюджетных субсидий государственным (муниципальным) учреждениям.

2. Провести дополнительное контрольно-аналитическое мероприятие по мониторингу Федерального закона от 8 мая 2010 года № 83-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений», включая аудит эффективности осуществления бюджетных расходов, связанных с реализацией названного Закона.

**Органам государственной власти субъектов Российской Федерации (органам местного самоуправления):**

1. Обеспечить контроль своевременного введения новых форм финансового обеспечения выполнения государственными (муниципальными) учреждениями государственных (муниципальных) заданий на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение) работ.

2. Осуществлять переход от определения нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг в рамках сметного финансирования к использованию групповых или единых нормативных затрат при определении государственных (муниципальных) заданий.

3. Разработать методические рекомендации по разграничению платных и бесплатных государственных (муниципальных) услуг.

4. Провести аудит нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

5. Провести мониторинг готовности учреждений к реализации Федерального закона от 8 мая 2010 года № 83-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

6. Активно проводить разъяснительную работу о целях и задачах данного Закона, уделяя особое внимание содержанию государственного задания, качеству его выполнения и возможности получениям каждым гражданином услуг, входящих в его состав.

7. Предусмотреть комплекс мер, направленный на сокращение объема и содержания отчетной документации в сфере оказания государственных (муниципальных) услуг, выполнения работ государственными (муниципальными) учреждениями.

Председатель комитета Е.В.Бушмин

21.06.2012