

УДК 338.4:001.1/37

ББК 65.497

Д 66

Д.А. Домбровский

Аспирант кафедры теории и технологий управления Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова, г. Москва, Тел. (915)437-37-70, e-mail: dima_23@mail.ru.

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ НАИБОЛЕЕ ЗНАЧИМЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ НАУКИ, ОБРАЗОВАНИЯ И КУЛЬТУРЫ

(Рецензирована)

Аннотация. В статье рассматривается ряд проблем, связанных с функционированием и финансовым обеспечением деятельности наиболее значимых учреждений науки, образования и культуры, являющихся главными распорядителями средств федерального бюджета.

Сделан вывод о необходимости корректировки нормативной базы в целях решения проблем, возникающих при предоставлении данным учреждениям субсидий на выполнение государственного задания. Обоснована необходимость унификации подхода к формированию государственного задания и осуществлению функций и полномочий учредителя в отношении этих учреждений.

Ключевые слова: наиболее значимые учреждения, государственное задание, субсидии, финансовое обеспечение

D.A. Dombrovskiy

Post-graduate student of the Management Theory and Technology Department of Lomonosov Moscow State University, Moscow. Ph.: (915)437-37-70, e-mail: dima_23@mail.ru.

SOME PROBLEMS OF FINANCIAL PROVISION AND FUNCTIONING OF THE MOST SIGNIFICANT INSTITUTIONS OF SCIENCE, EDUCATION AND CULTURE

Abstract. The article discusses a number of issues related to functioning and financial provision of the most significant institutions of science, education and culture that have status of chief manager of budgetary funds

The need to adjust the regulatory framework in order to address the problems arising in the process of provision of these institutions with subsidies is concluded. The necessity to unify the approach to the formation of the state task and implementation of functions of the founder in relation to these institutions is justified.

Key words: the most significant institutions, state task, subsidies, financial provision

В настоящее время в Российской Федерации существует ряд государственных учреждений, которые законодательно отнесены к наиболее значимым. От их успешного функционирования во многом зависит положение дел в научной, образовательной и культурной сферах в России. На данный момент таких учреждений тринадцать:

— четыре образовательных организации (Московский государственный уни-

верситет имени М.В. Ломоносова, Санкт-Петербургский государственный университет, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Российская академия живописи, ваяния и зодчества Ильи Глазунова);

— три фонда (Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере, Российский гу-

манитарный научный фонд, Российский фонд фундаментальных исследований);

— три учреждения культуры (Государственный академический Большой театр России, Государственный фонд кинофильмов Российской Федерации, Государственный Эрмитаж);

— Национальный исследовательский центр «Курчатовский институт», Российская академия художеств и Российская академия наук.

Все перечисленные учреждения обладают статусом главных распорядителей средств федерального бюджета наравне с органами государственной власти. Этот статус даёт значительно больший объем прав и полномочий, направленных на повышение качества предоставляемых услуг [1]. Однако, в связи с этим данные учреждения сталкиваются с рядом проблем нормативного характера, связанных с заключением соглашений о предоставлении субсидий на выполнение государственного задания и порядком формирования государственного задания.

Данные проблемы влияют на своевременное и качественное исполнение учреждениями своих функций и требуют скорейшего решения, поскольку пребывание в статусе наиболее значимого учреждения должно всячески способствовать развитию учреждения, а не создавать дополнительные препятствия к этому.

Учитывая, что количество наиболее значимых учреждений в их общем количестве крайне мало, а также то, что реформа государственных учреждений и механизмов их финансового обеспечения, связанная с принятием Федерального закона №83-ФЗ, началась относительно недавно, в середине 2010 г. (несмотря на то, что идея реформы была изложена еще в Концепции реформирования бюджетного процесса в 2004—2006 гг.), указанная проблематика крайне редко является предметом рассмотрения в научных публикациях [2, 3]. Вместе с тем, проблемы функционирования и финансового обеспечения учреждений — главных распорядителей средств федерального бюджета требуют решения в связи с особой значимостью этих экономических субъектов.

Важнейшим документом, определяющим деятельность бюджетных учреждений, является государственное задание

на оказание услуг (выполнение работ). В государственном задании устанавливаются показатели, характеризующие качество и (или) объем (содержание) государственной услуги (работы), а также порядок ее оказания (выполнения). Государственные задания для бюджетного учреждения утверждает соответствующий орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя.

В соответствии с п. 15 Положения о формировании государственного задания в отношении федеральных государственных учреждений и финансовом обеспечении выполнения государственного задания, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 02.09.2010 г. №671, предоставление федеральному бюджетному учреждению субсидии на выполнение государственного задания осуществляется на основании соглашения о порядке и условиях предоставления субсидии на выполнение государственного задания, заключаемого федеральным бюджетным учреждением и федеральным органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя федеральных бюджетных учреждений.

Для понимания проблемы, с которой сталкивается учреждение — главный распорядитель средств федерального бюджета в процессе предоставления субсидии на выполнение государственного задания, представляется целесообразным рассмотреть, как происходит данный процесс в одном из них, например, в Большом театре России.

Пунктом 4 устава федерального государственного бюджетного учреждения культуры «Государственный академический Большой театр России», утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 21.11.2011 г. №959, функции и полномочия учредителя в отношении Большого театра осуществляют Правительство Российской Федерации и Министерство культуры Российской Федерации в соответствии с установленными уставом ограничениями.

В соответствии с п. 17 устава театр выполняет государственное задание, сформированное и утвержденное Министерством культуры Российской Федерации в соответствии с предусмотренными уставом основными видами деятельности.

Финансовое обеспечение выполнения театром государственного задания осуществляется в виде субсидий из федерального бюджета на основании соглашения о порядке и условиях предоставления субсидий, заключаемого с Министерством культуры Российской Федерации.

Вместе с тем, федеральным законом «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» Большому театру предусмотрены бюджетные ассигнования на предоставление субсидий бюджетным, автономным учреждениям и утверждены лимиты бюджетных обязательств на указанные цели. Учитывая, что Большой театр не имеет подведомственных бюджетных и автономных учреждений (в отличие, например, от Российской академии наук), получателем субсидии выступает он сам. Таким образом, Министерством культуры Российской Федерации не осуществляется предоставление субсидии Большому театру на выполнение государственного задания. В этой связи возникает вопрос: с кем Большому театру заключать соглашение о предоставлении субсидии на выполнение государственного задания? Вариантов решения данной проблемы может быть предложено несколько:

— Большой театр и Министерство культуры РФ заключают формальное соглашение, в котором предусматриваются обязанности учреждения, но не предусматриваются некоторые положения, которые обычно включаются в подобные соглашения, например, график перечисления субсидии;

— соглашение между учредителем и учреждением не заключается; предоставление субсидии осуществляется на основании правового акта Большого театра, содержащего положения об объеме и периодичности предоставления субсидии в течение финансового года и порядок взаимодействия его структурных подразделений по предоставлению субсидии;

— предоставление субсидии осуществляется без соглашения, поскольку, по сути, она не предоставляется, а предусмотрена учреждению федеральным законом о бюджете.

Несмотря на то, что все три варианта в той или иной мере позволяют найти выход из вышеуказанной ситуации, бо-

лее оптимальным представляется второй, поскольку в правовом акте учреждения, определяющем порядок предоставления субсидии, будут отражены все необходимые аспекты, включаемые в аналогичные порядки, утверждаемые федеральными органами власти.

Вместе с тем, данный подход требует внесения соответствующих изменений в нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, в частности в постановление Правительства Российской Федерации от 02.09.2010 г. № 671 «О порядке формирования государственного задания в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания».

В настоящее время единого подхода к формированию государственного задания для наиболее значимых учреждений науки, образования и культуры не существует. В отношении одной части учреждений, согласно их уставам, функции и полномочия учредителя осуществляет только Правительство Российской Федерации. В отношении другой части данные функции Правительство делит с рядом федеральных органов исполнительной власти. Аналогичные разграничения проведены в части того, кто формирует и утверждает для учреждения государственное задание. Так, например:

— в отношении Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере, Российской академии наук, Российского гуманитарного научного фонда, Национального исследовательского центра «Курчатовский институт» и Российского фонда фундаментальных исследований Правительство Российской Федерации осуществляет функции и полномочия учредителя, а также формирует и утверждает государственное задание;

— в отношении Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Санкт-Петербургского государственного университета, Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова и Российской академии живописи, ваяния и зодчества Ильи Глазунова функции и полномочия учредителя осуществляет Правительство Россий-

ской Федерации, но отдельные функции переданы Минобрнауки России и Росимуществу. Формирует государственное задание Минобрнауки России, а утверждает Правительство Российской Федерации (однако, может поручить это федеральным органам исполнительной власти в установленном порядке);

— в отношении Государственного академического Большого театра России, Государственного Эрмитажа и Государственного фонда кинофильмов Российской Федерации функции и полномочия учредителя осуществляют Правительство Российской Федерации и Минкультуры России (а также Росимущество в отношении Государственного фонда кинофильмов Российской Федерации). Формирует и утверждает государственное задание Минкультуры России;

— в отношении Российской академии художеств функции и полномочия учредителя осуществляет Правительство Российской Федерации. Формирует государственное задание Минкультуры России, а утверждает Правительство Российской Федерации. Однако, Правительство РФ может поручить это федеральным органам исполнительной власти в установленном порядке (согласно проекту Постановления Правительства РФ «Об утверждении устава Российской академии художеств».

Вместе с тем, представляется целесообразным передать функции по формированию и утверждению государственного задания профильным ведомствам. Этому есть несколько причин.

Во-первых, данные ведомства осуществляют государственную политику в соответствующих областях, во многом формируя позицию Правительства Российской Федерации по вопросам, входящим в их компетенцию. Несмотря на то, что в Аппарате Правительства функционирует целый ряд профильных Департаментов, они выполняют в большей степени административные функции по обеспечению деятельности Правительства.

Во-вторых, процесс принятия решений в Правительстве сопряжен с большим количеством согласований и управленческих процедур, чем в ведомствах. В этой связи формирование и утверждение государственного задания занимает значительное время.

Вместе с тем, сам факт передачи функций по формированию и утверждению государственного задания профильным Министерством никоим образом не означает понижение статуса вышеуказанных учреждений. За Правительством Российской Федерации уставами учреждений закреплены, как правило, наиболее важные функции, такие, как утверждение устава, принятие решений реорганизации учреждений, назначение и освобождение от должности руководителя учреждения и так далее. Кроме того, руководство столь крупных и значимых учреждений всегда имеет возможность донести свою позицию до Правительства и Президента России.

В настоящее время продолжается реформа государственных учреждений в Российской Федерации, начатая в 2010 г. Очевидно, что в процессе ее реализации возникает необходимость внесения изменений в законодательство, связанная с устранением тех или иных коллизий, дополнением существующих механизмов регулирования. Акцентирование внимания на проблемах наиболее значимых учреждений науки, образования и культуры при этом представляется крайне важным, поскольку именно такие учреждения являются лидерами в своих областях.

Логичным завершением данной реформы, по мнению ряда исследователей, было бы принятие единого федерального закона, посвященного регулированию правового статуса государственных учреждений. В него целесообразно включить понятие финансовой деятельности государственного учреждения, ее цели и методы осуществления, положения, закрепляющие государственные гарантии и принципы финансирования расходов государственного учреждения, а также определение и виды источников финансового обеспечения деятельности организации [4]. Вместе с тем, данный федеральный закон должен определять и особенности финансового обеспечения и функционирования отдельных типов учреждений, в том числе учреждений — главных распорядителей бюджетных средств, например, положения, регулирующие порядок заключения соглашений о предоставлении субсидий на выполнение государственного задания. Также представляется возможным включение в данный феде-

ральный закон и положений, касающихся для данных учреждений профильными формирования государственного задания министерствами.

Примечания:

1. Костоглодова Е.Д. Новации финансового обеспечения предоставления государственных (муниципальных) услуг учреждениями культуры // Вестник Томского государственного университета. 2012. № 361. С.130

2. Клячко Т.Л., Синельников-Мурылев С.Г. О реформировании системы финансирования вузов // Вопросы экономики. 2012. № 7. С. 133.

3. Жаворонкова Е.Н. Реформа бюджетной системы России на современном этапе // Вестник Московского университета. Сер. 21. Управление (государство и общество). 2014. № 43. С. 82.

4. Писарева Е.Г. Институт финансов государственных учреждений на современном этапе и его юридическая конструкция // Юридическая техника. 2013. № 7-2. С. 609.

References:

1. Kostoglodova E.D. Innovations financial support of the state (municipal) services for citizens // Bulletin of the Tomsk gosu University endowment. 2012. №361 P. 130.

2. Klyachko T.L., Sinelnikov-Murylev S.G. On the reform of the financing system of universities // Questions of economy. 2012. №7. P. 133.

3. Zhavoronkova E.N. The reform of the budget system of Russia at the present stage // Bulletin of Moscow University. Ser. 21. Management (State and Society). 2014. №43. P. 82.

4. Pisarev E.G. Institute of Finance of state institutions at the current stage and its legal construction // Legal Technology. 2013. №7-2. P. 609.