



УДК 336.61(075)

© С. Р. Титов, 2008

СОВРЕМЕННЫЕ ИСТОЧНИКИ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ БЮДЖЕТНЫХ И АВТОНОМНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Титов С. Р. – ст. преп. кафедры «Финансы, кредит и бухгалтерский учет» (ТОГУ)

Бюджетные и автономные учреждения создаются для решения социальных вопросов. Финансовые ресурсы бюджетных и автономных (государственных и муниципальных) учреждений это – денежные средства, поступающие из различных источников для целей обеспечения их деятельности. Источники финансовых ресурсов регламентируются законодательством Российской Федерации. В настоящее время в связи с реформированием бюджетной сферы вопрос изучения источников их финансовых ресурсов приобретает современную значимость и актуальность. Среди источников их финансовых ресурсов в настоящее время, помимо традиционного бюджетного финансирования, неотъемлемыми становятся поступления из других источников, и в частности, – от предпринимательской деятельности.

Budget and independent institutions are established to solve social problems. Financial resources of budget and independent (state and municipal) institutions are the monetary funds from various sources to maintain their activity. The sources of finance are regulated by the legislation of the Russian Federation. Now during the reform of budget sphere the problem of studying the sources of their financial resources is very important and urgent. Apart from the traditional budget funds, the earnings from other sources, in particular earnings from business activity, are the integral part of their sources of finance.

Ключевые слова: бюджетные, автономные учреждения, финансовые ресурсы, финансы, выручка, государственные задания, смета, бюджетные обязательства, дивиденды, доходы, собственность, оперативное управление

Финансовые ресурсы в общем смысле этого слова – это денежные средства, источники поступления денежных средств. Отсюда финансо-

вые ресурсы бюджетных и автономных учреждений – это денежные средства, формируемые ими из различных источников для целей обеспечения своей деятельности. Финансовые ресурсы являются частью экономических ресурсов. Экономические ресурсы – это не только фундаментальное понятие экономической теории, это и факторы производства, т. е., то без чего невозможна нормальная деятельность организации. К экономическим ресурсам бюджетного и автономного учреждения относятся денежные средства, здания и сооружения, движимое и недвижимое имущество, земля, вода, воздух, рабочая сила, профессиональные способности работников и так далее. Соответственно экономические ресурсы классифицируются по различным признакам и подразделяются на финансовые, трудовые, человеческие, природные, информационные и другие.

Бюджетные учреждения – это государственные (муниципальные) учреждения, финансовое обеспечение выполнения функций которых, в том числе по оказанию государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам в соответствии с государственным (муниципальным) заданием, осуществляется за счет средств соответствующих бюджетов на основе бюджетной сметы [3, ст. 6].

Автономные учреждения создаются 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 [5, ст. 2].

Источники финансовых ресурсов бюджетных и автономных учреждений регламентированы государством. В частности, установлены источники формирования имущества некоммерческих организаций в денежной и неденежной форме [4, ст. 26]. По определению финансовых ресурсов, это поступления в денежной форме. Далее рассмотрим подробно источники формирования финансовых ресурсов применительно к бюджетным и автономным учреждениям.

Первый источник – регулярные и единовременные поступления от учредителей (участников, членов). Учредителями автономных и бюджетных учреждений могут быть Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование [2, ст. 120]. Такие учреждения соответственно называются государственные или муниципальные, так как их собственниками являются РФ, субъект РФ, муниципальное образование. Собственники государственных и муниципальных учреждений несут обязательства по их полному или частичному финансированию. Слово «финансирование» трактуется как обес-



печение необходимыми финансовыми ресурсами затрат на осуществление, развитие чего-либо [6, ст. 1139]. Это расходы, связанные с деятельностью этих организаций. Непосредственно порядок их финансового обеспечения за счет бюджетов определяется законом [2, ст. 120], а не учредительными документами некоммерческой организации [4, ст. 26]. Соответственно учредители (собственники) бюджетных и автономных учреждений и финансируют их из соответствующих бюджетов. Таким образом, первый источник финансовых ресурсов бюджетных и автономных учреждений – поступления из бюджетов различного уровня. Однако при наличии общего источника финансирования есть отличия, или особенности, вытекающие из правового положения бюджетных и автономных учреждений [2, ст. 120].

Особенности для бюджетных учреждений определены Бюджетным кодексом, а для автономных учреждений федеральным законом «Об автономных учреждениях». Финансовое обеспечение выполнения функций бюджетного учреждения осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основе бюджетной сметы. Такая смета представляет собой документ, устанавливающий в соответствии с классификацией расходов бюджетов лимиты бюджетных обязательств бюджетного учреждения. Лимит бюджетных обязательств – объем прав в денежном выражении на принятие бюджетным учреждением бюджетных обязательств и (или) их исполнение в текущем финансовом году. Бюджетные обязательства – расходные обязательства. Расходные обязательства – обусловленные обязанности бюджетного учреждения, действующего от имени публично-правового образования, предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета. Объем прав в денежном выражении и есть денежные обязательства. Обязательства получателя бюджетных средств уплатить бюджету, физическому лицу и юридическому лицу за счет средств бюджета определенные денежные средства в соответствии с выполненными условиями гражданско-правовой сделки, заключенной в рамках его бюджетных полномочий, или в соответствии с положениями закона, иного правового акта, условиями договора или соглашения [3, ст. 6]. Таким образом, поступления из бюджетов обусловлены выполнением заданий собственника, которое обеспечивается на основании соответствующего закона «О бюджете». Отсюда следует, что учредители бюджетного учреждения финансируют непосредственно целевые расходы, связанные с деятельностью бюджетного учреждения на основании бюджетной сметы, которая и определяет цели и направления расходования средств. Заключение и оплата бюджетным учреждением государственных (муниципальных) контрактов, иных до-



говоров, подлежащих исполнению за счет бюджетных средств, производятся в пределах доведенных ему лимитов бюджетных обязательств по кодам классификации расходов соответствующего бюджета с учетом принятых и неисполненных обязательств. Сами операции с бюджетными средствами осуществляются через лицевые счета, открытые ему в органах федерального казначейства [3, ст. 161].

Учредители устанавливают задания для автономных учреждений в соответствии с предусмотренной их уставом основной деятельностью. Они же определяют их финансовое обеспечение из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации в виде субсидий, субвенций и иных не запрещенных законом источников. Порядок финансового обеспечения установленных заданий определяются собственником имущества [5, ст. 4]. Субсидии и субвенции относятся к межбюджетным трансфертам. Межбюджетные трансферты – это средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации [3, ст. 6]. В частности, субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации поступают из Федерального бюджета, а муниципальным образованиям (межбюджетные субсидии) – из бюджетов субъектов РФ. Также и субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации поступают из Федерального бюджета, а муниципальным образованиям – из бюджетов субъектов РФ [3, ст. 21]. Бюджетным учреждениям субсидии не предоставляются, и они не имеют права получать кредиты (займы) [3, ст. 160]. Бюджетные кредиты не предоставляются ни автономным, ни бюджетным учреждениям. Также они не получают дотации, исходя из понятия этого слова [3, ст. 6].

Второй источник – добровольные имущественные взносы и пожертвования [4, ст. 26].

Первое, это добровольные денежные взносы, так как деньги признаются движимым имуществом (вещью) [2, ст. 130]. Такие добровольные денежные взносы могут быть сделаны физическими и (или) юридическими лицами без определения цели, и будут называться дарением, т. е. носят безвозмездный характер. По договору дарения одна сторона (даритель – физическое или юридическое лицо) безвозмездно передает или обязуется передать другой стороне (одаряемому – бюджетному или автономному учреждению) деньги в собственность [2, ст. 572]. Дарение, сопровождаемое передачей дара одаряемому (бюджетному или автономному учреждению), может быть совершено устно, если сумма дарения не превышает пять установленных законом минимальных размеров оплаты труда. В случаях, когда сумма дарения превышает пять установленных законом минимальных размеров оплаты



труда или когда договор содержит обещание дарения в будущем необходимо заключение письменного договора [2, ст. 574].

Второе, добровольные денежные пожертвования. Пожертвованием признается дарение вещи или права в общепользовательных целях. Пожертвования могут делаться гражданам, лечебным, воспитательным учреждениям, учреждениям социальной защиты и другим аналогичным учреждениям, благотворительным, научным и образовательным учреждениям, музеям и другим учреждениям культуры и иным некоммерческим организациям в соответствии с законом, а также государству и другим субъектам гражданского права [2, ст. 582]. Пожертвования юридическим лицам (бюджетным и автономным учреждениям) может быть обусловлено жертвователем (физическим или юридическим лицом) использованием этого имущества по определенному назначению. При отсутствии такого условия пожертвование используется одаряемым (бюджетным или автономным учреждением) в соответствии с назначением имущества. Таким образом, пожертвования в денежной форме, получаемые бюджетными и автономными учреждениями от физических или юридических лиц, используются ими (бюджетными или автономными учреждениями) по своему усмотрению в соответствии с законодательством РФ, если жертвователем не обусловлены цели использования. Когда цели использования добровольных денежных пожертвований определены жертвователем, то бюджетные и автономные учреждения обязаны использовать средства по назначению. За исключением двух случаев: когда законом установлен иной порядок и когда использование пожертвования (денежных средств) в соответствии с указанным жертвователем назначением становится вследствие изменившихся обстоятельств невозможным [2, ст. 582]. В законодательстве нет прямых указаний на необходимость оформления пожертвований в письменной форме. Необходимость оформления целевых пожертвований в виде договора вытекает из желания жертвователя обеспечить контроль за целевым расходованием средств, так как граждане (физические лица) и юридические лица приобретают и осуществляют свои гражданские права своей волей и в своем интересе и свободны в установлении своих прав и обязанностей на основе договора и в определении любых не противоречащих законодательству условий договора [2, ст. 1]. В свою очередь, договором признается соглашение двух или нескольких лиц об установлении, изменении или прекращении гражданских прав и обязанностей [2, ст. 420].

Третий источник – выручка от реализации товаров, работ, услуг.

Такая выручка может поступать в бюджетные и автономные учреждения от платной реализации услуг, работ, товаров. Это работы и услуги, выполняемые сверх государственных или муниципальных за-

даний, финансируемых учредителями полностью либо в соответствии с ними, но с частичной оплатой таковых.

Государственным (муниципальным) заданием признается документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему, условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг. И соответственно государственными (муниципальными) услугами физическим и юридическим лицам признаются услуги, оказываемые физическим и юридическим лицам в соответствии с государственным (муниципальным) заданием бюджетными учреждениями, иными юридическими лицами (например, автономными учреждениями) безвозмездно или по ценам (тарифам), устанавливаемым в порядке, определенном органами государственной власти (органами местного самоуправления) [2, ст. 6].

Если в соответствии с учредительными документами учреждению предоставлено право осуществлять приносящую доходы деятельность, то доходы, полученные от такой деятельности, поступают в самостоятельное распоряжение учреждения и учитываются на отдельном балансе [2, ст. 298].

Доходами бюджетных и автономных учреждений считается разница между полученной выручкой и произведенными расходами. Что касается налогообложения таких доходов, то они облагаются налогами в соответствии с законодательством Российской Федерации, и это отдельный вопрос, не входящий в тему данной статьи.

Доходы от использования имущества, находящегося в оперативном управлении, поступают в оперативное управление учреждения [2, ст. 299].

Непосредственно для автономных учреждений учредитель устанавливает задания в соответствии с предусмотренной его уставом основной деятельностью. Автономное учреждение осуществляет деятельность, связанную с выполнением работ, оказанием услуг в соответствии с заданиями учредителя. Автономное учреждение вправе осуществлять иные виды деятельности лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, при условии, что такие виды деятельности указаны в его уставе, т. е. деятельность по оказанию платных услуг физическим и юридическим лицам [5, ст. 2].

В целом такая деятельность бюджетных и автономных учреждений называется предпринимательской, так как осуществляется за свой счет.

Осуществлять предпринимательскую деятельность бюджетные и автономные учреждения могут лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и такая деятельность должна соответствовать этим целям [2, ст. 50]. Юридические лица



(бюджетные и автономные учреждения) могут иметь гражданские права, соответствующие целям деятельности, предусмотренным в его учредительных документах, и нести связанные с этой деятельностью обязанности [2, ст. 49]. Под самой предпринимательской деятельностью понимается самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке. Хотя некоммерческие организации (бюджетные и автономные учреждения) – это организации, не имеющие извлечение прибыли в качестве такой цели и не распределяющие полученную прибыль между участниками [2, ст. 50].

Четвертый источник – дивиденды (доходы, проценты), получаемые в денежной форме по акциям, облигациям, другим ценным бумагам и вкладам [4, ст. 26]. Для получения дивидендов организация должна изначально вложить средства в акции, облигации, другие ценные бумаги или открыть вклады. Бюджетные учреждения не вправе приобретать акции, облигации, другие ценные бумаги, так как бюджетное учреждение осуществляет операции по расходованию бюджетных средств в соответствии с бюджетной сметой и непосредственно с классификацией расходов бюджетов. Это расходы, связанные с обеспечением выполнения функций бюджетных учреждений: оплата труда работников бюджетных учреждений, денежное содержание работников органов государственной власти; оплата поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных (муниципальных) нужд; уплата налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации; возмещение вреда, причиненного бюджетным учреждением при осуществлении его деятельности [3, ст. 70]. Иные расходы признаются нецелевыми. Получать доходы и проценты по вкладам для бюджетных и автономных учреждений возможно в соответствии понятием договора банковского вклада (депозита), по которому одна сторона (банк), принявшая поступившую от другой стороны (вкладчика – бюджетного или автономного учреждения) или поступившую для нее денежную сумму (вклад), обязуется возвратить сумму вклада и выплатить проценты на нее на условиях и в порядке, предусмотренных договором, но только по вкладам, сделанным за счет заработанных средств [2, ст. 836]. Проценты банк выплачивает вкладчику на сумму вклада в размере, оговоренном договором банковского вклада [2, ст. 838].

В отличие от бюджетных учреждений, доходы автономных поступают в их самостоятельное распоряжение и используются ими для достижения целей, ради которых они созданы, если иное не предусмотре-

но федеральным законом [5, ст. 2]. Вкладом организации (автономного учреждения) в имущество хозяйственного товарищества или общества могут быть не только деньги, но и ценные бумаги, другие вещи или имущественные права либо иные права, имеющие денежную оценку. Денежная оценка вклада участника хозяйственного общества производится по соглашению между учредителями (участниками) общества в случаях, предусмотренных законом, и подлежит независимой экспертной проверке [2, ст. 66]. Автономное учреждение вправе вносить денежные средства и иное имущество в уставный (складочный) капитал других юридических лиц или иным образом передавать это имущество другим юридическим лицам в качестве их учредителя или участника только с согласия своего учредителя [5, ст. 3]. Значит, и вправе получать доходы по акциям, облигациям, другим ценным бумагам, вкладам, в том числе от вкладов в уставный и иной капитал других юридических лиц.

Пятый источник – доходы, получаемые от собственности некоммерческой организации. Доходы от собственности находящейся в оперативном управлении бюджетных и автономных учреждений. Это непосредственно доходы от использования имущества, как правило, от сдачи его в аренду. По договору аренды арендодатель (бюджетное или автономное учреждение) обязуется предоставить арендатору (физическому или юридическому лицу) имущество за плату во временное владение и пользование или во временное пользование [2, ст. 606]. В аренду могут быть переданы земельные участки, здания, сооружения, оборудование, транспортные средства и другие вещи, которые не теряют своих натуральных свойств в процессе их использования (непотребляемые вещи) [2, ст. 607]. Чаще всего передаются в аренду не целые здания, а временно неиспользуемые площади, иногда оборудование. Договор аренды независимо от срока должен быть заключен в письменной форме [2, ст. 609]. Однако само имущество (в частности, недвижимое) закрепляется за бюджетными и автономными учреждениями на праве оперативного управления. Бюджетные и автономные учреждения, за которыми имущество закреплено на праве оперативного управления, владеют, пользуются и распоряжаются этим имуществом в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, заданиями собственника этого имущества и назначением этого имущества. Именно учредители учреждений имеют право собственности или иное вещное право на имущество бюджетных и автономных учреждений. Значит, для сдачи имущества (в частности, недвижимого) в аренду необходимо согласие собственника (учредителя). К недвижимому имуществу относятся земельные участки, участки недр и все, что прочно связано с землей, т. е. объекты, перемещение



которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе здания, сооружения, объекты незавершенного строительства [2, ст. 130]. Собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения своим имуществом [2, ст. 209].

Бюджетное учреждение не вправе отчуждать либо иным способом распоряжаться имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным этим учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества [2, ст. 298].

Автономное учреждение без согласия собственника не вправе распоряжаться недвижимым имуществом и особо ценным движимым имуществом, закрепленными за ним собственником или приобретенными автономным учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества. Остальным закрепленным за ним имуществом автономное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно, если иное не установлено законом [2, ст. 298].

Шестой источник – другие, не запрещенные законом поступления.

Это какие-то иные возможные источники, связанные с предпринимательской деятельностью, которая, как мы уже отмечали, может осуществляться лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых созданы бюджетные и автономные учреждения и соответствующая этим целям [2, ст. 50]. Для автономных учреждений, если иные источники связаны с иными (не основными) видами деятельности, то такие виды деятельности должны быть указаны в его уставе. Так как основной деятельностью автономного учреждения признается деятельность, непосредственно направленная на достижение целей, ради которых автономное учреждение создано [5, ст. 4].

На источники отдельных видов доходов законами могут устанавливаться ограничения [4, ст. 26].

Таким образом, бюджетные и автономные учреждения создаются органами государственной власти для выполнения задач и функций социального характера. Их деятельность направлена на выполнения государственных гарантий и, прежде всего, конституционных гарантий гражданам Российской Федерации на возможности получения за счет государства образования, медицинского обслуживания и некоторых других благ.

В частности, гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях. Каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении [1, ст. 43]. Медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается

гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений [1, ст. 41].

Для сравнения назовем общие источники финансовых ресурсов бюджетных и автономных учреждений и специфические для автономных.

Общие источники:

поступления из бюджетов различного уровня;

добровольные имущественные взносы и пожертвования от физических и юридических лиц;

выручка от реализации товаров, работ, услуг;

доходы, проценты, получаемые по вкладам;

доходы, получаемые от собственности организации;

другие, не запрещенные законом поступления.

Специфические для автономных учреждений источники:

поступления из бюджетов различного уровня в виде субвенций и субсидий;

дивиденды (доходы, проценты), получаемые в денежной форме по акциям, облигациям, другим ценным бумагам, и вкладов в уставный (складочный) капитал других юридических лиц.

В целом хоть функции социального характера, выполняемые бюджетными и автономными учреждениями, сопоставимы, но основные источники финансовых ресурсов имеют существенные отличия.

Библиографические ссылки

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Система ГАРАНТ.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (с изменениями и дополнениями) // Система ГАРАНТ.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. N 145-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Система ГАРАНТ.
4. Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ "О некоммерческих организациях" (с изменениями и дополнениями) // Система ГАРАНТ.
5. Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ "Об автономных учреждениях" (с изменениями и дополнениями) // Система ГАРАНТ.
6. Большой экономический словарь / Под ред. А. Н. Азрилияна. М., 1999.