

***Федеральный закон
от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ***

***«О внесении изменений в отдельные
законодательные акты Российской
Федерации в связи с
совершенствованием правового
положения государственных
(муниципальных) учреждений»***

Основания разработки



В Бюджетном послании 25 мая 2009 г. Президентом Российской Федерации Федеральному Собранию была поставлена задача совершенствования правового положения государственных (муниципальных) учреждений.

Разработка была также предусмотрена: Концепцией развития гражданского законодательства Российской Федерации, одобренной решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 07.10.2009, Планом мероприятий по совершенствованию государственного управления в 2009 - 2010 годах, утвержденным распоряжением Правительства РФ от 03.12.2009 № 1862-р.



Председатель Правительства Российской Федерации о Федеральном законе:

«...Механизмы бюджетного финансирования должны стать более гибкими, а объем прав и степень самостоятельности конкретных учреждений должны зависеть напрямую от сферы их деятельности.»

«...Я прошу руководителей регионов, не дожидаясь вступления закона в силу, начинать подготовительную работу по его реализации и отнестись к этой работе максимально ответственно.»

(Выступление Председателя Правительства Российской Федерации В. В. Путина на заседании Президиума Совета при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике (26 февраля 2010 г.)

(Вступительное слово Председателя Правительства Российской Федерации В.В. Путина на совещании в Правительстве Российской Федерации о реструктуризации состава федеральных бюджетных учреждений и оптимизации расходов на их одержание (20 июля 2009 г.)

«Одним из ключевых звеньев предстоящей реформы является совершенствование правового статуса бюджетных учреждений.»

...Цели – повысить качество и эффективность услуг, предоставляемых за счет бюджетных средств; снять устаревшие и избыточные ограничения в работе социальных учреждений страны; переориентировать их на запросы и интересы граждан России. Для бюджетных учреждений будут установлены государственные задания на оказание услуг с четким описанием их объема, требований качества, условий их предоставления.

Конечно, такие услуги будут в полном объеме профинансированы за счет бюджета.

... Закон достаточно хорошо защищает имущество бюджетных учреждений: на него нельзя обратить изыскания.

...Принятие закона – это только полдела. Фактические результаты этой важнейшей, давно назревшей реформы будут зависеть от работы исполнительной власти.

... Введение в действие нового механизма должно стать одним из основных критериев оценки должностных лиц всех уровней, непосредственных руководителей бюджетных учреждений, стать индикатором их профессионализма и самодостаточности.»

(Выступление Председателя Правительства Российской Федерации В.В. Путина на совместном заседании коллегий Минфина и Минэкономразвития России (14 мая 2010 г.)

Необходимость принятия Федерального закона

В НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ:

граждане не удовлетворены качеством государственных и муниципальных услуг

бюджетные учреждения не имеют стимулов повышения качества своей работы

ЦЕЛЬ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА – ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ И КАЧЕСТВА ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ) УСЛУГ, В ТОМ ЧИСЛЕ, ПУТЕМ ИЗМЕНЕНИЯ МЕХАНИЗМОВ ИХ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Целью Федерального закона является:

- повышение качества государственных (муниципальных) услуг, предоставляемых населению;
- создание стимула и мотивации для учреждений к эффективному использованию финансовых ресурсов и государственного (муниципального) имущества;
- устанавливаются новые нормы, направленные на обеспечение прозрачности деятельности бюджетных учреждений;
- вместо существующей информации об исполнении сметы, предметом отчетности бюджетного учреждения становится отчет о результатах деятельности и об использовании закрепленного за учреждением имущества;
- Федеральный закон вводит новые нормы контроля за бюджетным учреждением, в том числе посредством контроля за финансовым состоянием (просроченной кредиторской задолженности, за совершением крупной сделки, информацией о деятельности бюджетного учреждения, в том числе в части выполнении государственного задания, о результатах проведенных в отношении учреждения контрольных мероприятий).

Финансовое обеспечение

выполнения функций бюджетного учреждения

выполнения государственного
(муниципального) задания

В НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ:

- доводятся лимиты бюджетных обязательств на принятие обязательств (далее – ЛБО) с указанием суммы по каждому направлению расходов (например, заработная плата, коммунальные услуги, транспортные услуги и т.д.);
- договоры заключаются в пределах доведенных ЛБО (например, при доведении ЛБО на транспортные услуги в размере 10 руб. заключить договор на транспортные услуги в размере 12 руб. невозможно);
- оплата по договору производится после проверки документов (договор, счет, накладная), подтверждающих, что товар поставлен, работы выполнены, услуги оказаны;
- авансы по договору разрешены в пределах установленных нормативными актами размеров (например, для федерального бюджетного учреждения по большинству договоров – не более 30%);
- остатки ЛБО прекращают свое действие 31 декабря текущего финансового года.

КАК СТАНЕТ:

- доводится субсидия на выполнение государственного (муниципального) задания общей суммой (бюджетные учреждения самостоятельно определяют направление использования средств);
- для проведения расходов должно быть достаточно средств на лицевом счете;
- для оплаты договора документы (договор, счет, накладная) не представляются;
- не устанавливаются ограничения по размеру аванса;
- остатки, неиспользованные на начало текущего финансового года, могут использоваться на те же цели в следующем году.

У БЮДЖЕТНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ ПОЯВЛЯЕТСЯ ВОЗМОЖНОСТЬ ПРИНЯТИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ, ПОЗВОЛЯЮЩИХ ЭФФЕКТИВНЕЕ ИСПОЛЬЗОВАТЬ СВОИ РЕСУРСЫ

Имущественные вопросы:

В НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ:

- все имущество находится на праве оперативного управления;
- бюджетное учреждение не вправе распоряжаться любым имуществом;
- бюджетное учреждение несет ответственность по своим обязательствам в пределах доведенных ЛБО и средств от приносящей доход деятельности при недостаточности которых по договорам бюджетного учреждения отвечает его учредитель;
- бюджетные учреждения не могут привлекать заемные средства.

КАК СТАНЕТ:

- все имущество находится на праве оперативного управления;
- бюджетное учреждение не вправе без согласия собственника распоряжаться недвижимым имуществом и особо ценным движимым имуществом;
- бюджетное учреждение несет ответственность по своим обязательствам денежными средствами и имуществом, за исключением особо ценного движимого и недвижимого имущества;
- бюджетные учреждения могут привлекать заемные средства. На суммы займов, превышающие размер, установленный для крупной сделки, только - по согласованию с учредителем.

**У БЮДЖЕТНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ ПОВЫСИТСЯ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ
РАСПОРЯЖЕНИЯ ИМУЩЕСТВОМ**

Открытость и доступность информации о бюджетном учреждении:

В НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ:

сведения о бюджетном учреждении могут публиковаться по его инициативе

КАК СТАНЕТ:

в обязательном порядке подлежат публикации в открытом доступе в сети Интернет на общероссийском сайте:

учредительные документы;

свидетельство о государственной регистрации;

решение учредителя о создании;

решение учредителя о назначении руководителя;

положения о филиалах, представительствах;

план финансово-хозяйственной деятельности;

годовая бухгалтерская отчетность;

сведения о проведенных в отношении учреждения контрольных мероприятиях и их результатах;

госзадание на оказание услуг;

отчет о результатах деятельности и об использовании закрепленного госимущества

**ПОВЫШАЕТСЯ ОТКРЫТОСТЬ И ДОСТУПНОСТЬ СВЕДЕНИЙ О БЮДЖЕТНОМ
УЧРЕЖДЕНИИ, ПУБЛИЧНЫЙ ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА ЕГО
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ**

НЕ ИЗМЕНЯЕТСЯ:

1. Счета учреждений по-прежнему открываются в Казначействе (финансовом органе)

2. На все закупки распространяется действие Закона № 94-ФЗ

3. Не требуется переназначение руководителя и иных работников учреждения (в т.ч. военнослужащих и приравненных к ним лиц)

4. Недвижимым имуществом учреждение не может распоряжаться без согласия собственника

5. Лицензии, свидетельства об аккредитации, иные разрешительные документы, выданные учреждению, продолжают действовать

6. Имущество учреждений сохраняется у них в полном объеме без перезакрепления

**I. Общая характеристика бюджетной
сети и подходов к ее
реформированию
в целях повышения эффективности
качества государственных
(муниципальных) услуг**

Основные причины низкой эффективности оказания государственных (муниципальных) услуг

В настоящее время за счет средств бюджета осуществляется содержание сети бюджетных учреждений вне зависимости от объема и качества оказанных ими услуг.

У бюджетных учреждений отсутствуют стимулы к оптимизации и повышению Эффективности - это вызвано сметным финансированием

Большинство бюджетных учреждений характеризуются высокой степенью закрытости управления. Многие учреждения фактически «приватизированы» их высшим менеджментом.

Факторы, препятствующие ускорению процесса создания и развития автономных учреждений

Сложная процедура создания автономных учреждений (по каждому учреждению – решение Правительства РФ) не позволяет осуществить массовый переход к автономным учреждениям

Отсутствие гарантий того, что при переходе в автономное учреждение финансовое положение учреждения не ухудшится

На федеральном уровне с 2006 года создано лишь двадцать два автономных учреждения.

Нет явных стимулов к переходу в автономные учреждения с учетом существующих на практике широких возможностей для бюджетных учреждений.

Нормативные ограничения для бюджетных учреждений нивелируются слабым контролем за их соблюдением.

Цель и задачи повышения качества государственных (муниципальных) услуг путем реформирования бюджетной сети

Цель – повышение эффективности предоставления государственных и муниципальных услуг

Задача № 1.

Создание условий и стимулов для более эффективного использования бюджетным учреждением средств, предоставленных из бюджета

Механизм достижения:

1) Расширение объема прав части бюджетных учреждений (по аналогии с АУ):

- а) переход на субсидии по госзаданию;
- б) устранение субсидиарной ответственности;
- в) полученные доходы поступают в распоряжение бюджетного учреждения.

2) Перевод остальных бюджетных учреждений в казенные учреждения с минимальными правами по распоряжению

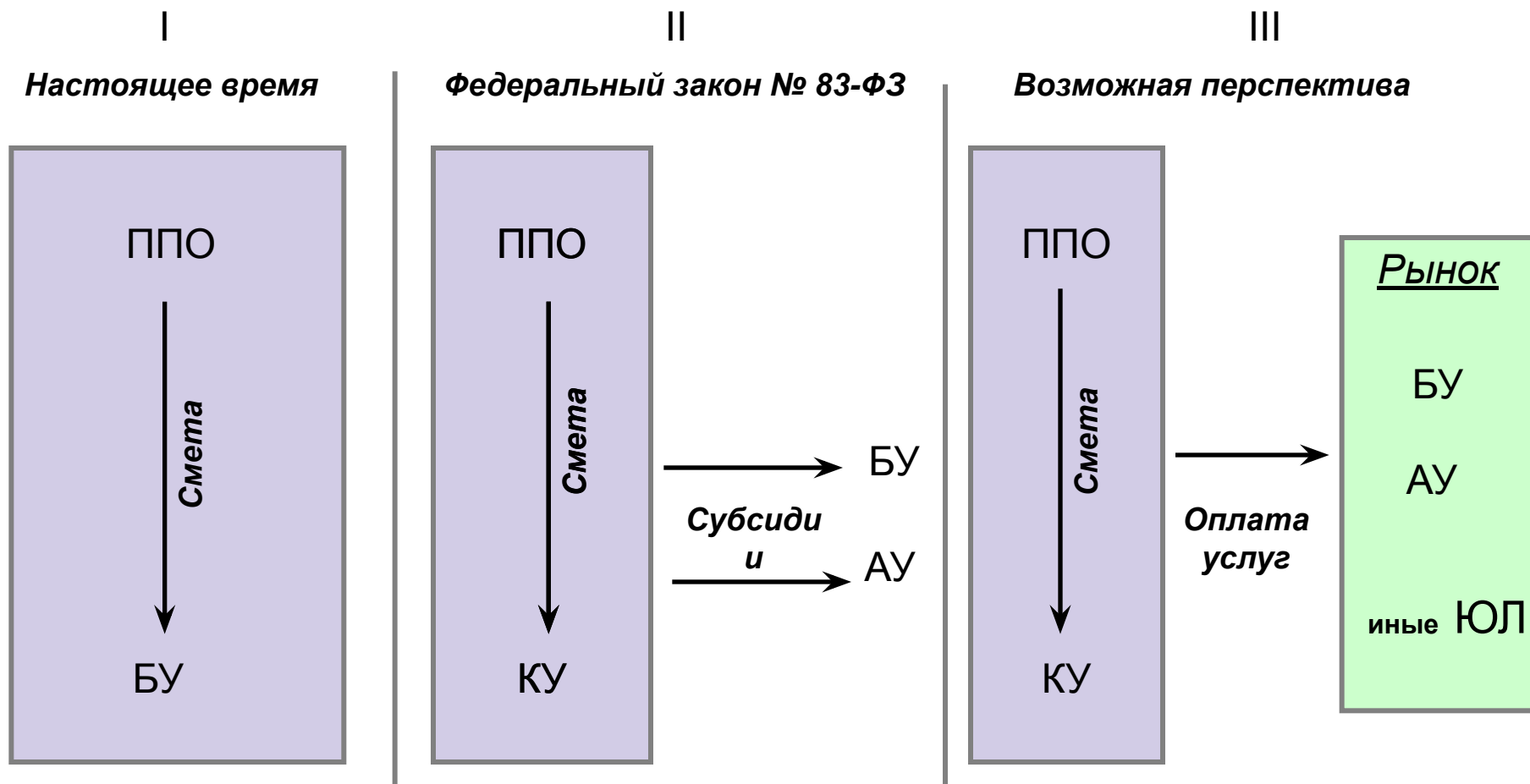
Задача № 2.

Создание условий для **федеральных органов власти** по оптимизации сети учреждений

Механизм достижения:

- 1) расширение компетенции ФОИВ по реорганизации, изменению типа и ликвидации подведомственных учреждений;
- 2) установление гарантий сохранения объема бюджетных ассигнований при изменении типа учреждения

Этапы реформы и перспективы



Обозначения:



Публично-правовое образование

БУ

-

Бюджетное учреждение

КУ

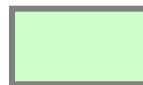
-

Казенное учреждение

Иные ЮЛ

-

Иные юридические лица



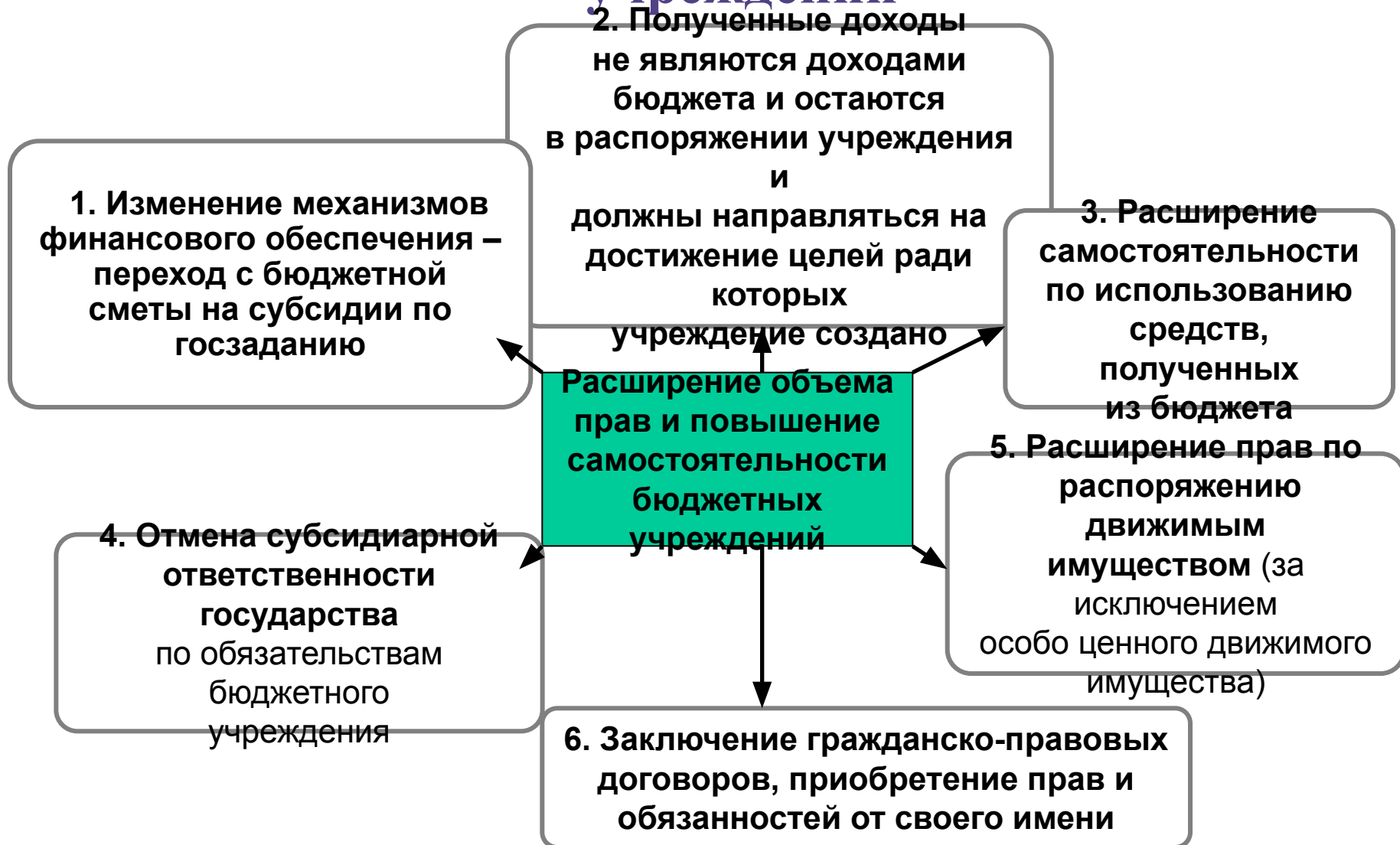
Рынок

II. Совершенствование статуса бюджетных учреждений: основные изменения и этапы

Позиции, которые не меняются у действующих бюджетных учреждений при переходе к новому статусу



Основные изменения в статусе бюджетных учреждений



Изменение механизма финансового обеспечения бюджетных учреждений

Переход от сметного финансирования к предоставлению субсидий

Перейти к системе субсидий на госзадание для бюджетных учреждений, включающей:

Субсидию на оказание услуг (выполнение работ) в соответствии с госзаданием (ст. 78.1 БК РФ)

Субсидии на иные цели (ст. 78.1 БК РФ)

Бюджетные инвестиции (ст. 79 БК РФ)

Обязательная субсидия

Могут предоставляться

Первоначальные нормативы затрат индивидуализированы: субсидия рассчитывается исходя из фактически сложившихся расходов Учреждения (п.8 ст.31 83-ФЗ)

Затем будет происходить их постепенная унификация по группам однопрофильных учреждений с учетом различных факторов

Упрощение операций по лицевым счетам бюджетных учреждений, открытым в Казначействе (финансовом органе)

Операции со средствами бюджетных учреждений, полученными в виде Субсидий на лицевых счетах, открытых в органах Федерального казначейства, осуществляются:

По субсидиям на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ)

Без предоставления в Казначейство (финансовый орган) документов, подтверждающих возникновение денежных обязательств

Остатки неиспользованных на начало финансового года средств используются на те же цели в следующем финансовом году (п. 17 ст. 30 83-ФЗ)

По иным целевым субсидиям

С представлением в Казначейство (финансовый орган) документов, подтверждающих возникновение денежных обязательств

Остатки неиспользованных на начало финансового года средств используются на те же цели при наличии потребности в них в соответствии с решением учредителя (п. 18 ст. 30 83-ФЗ)

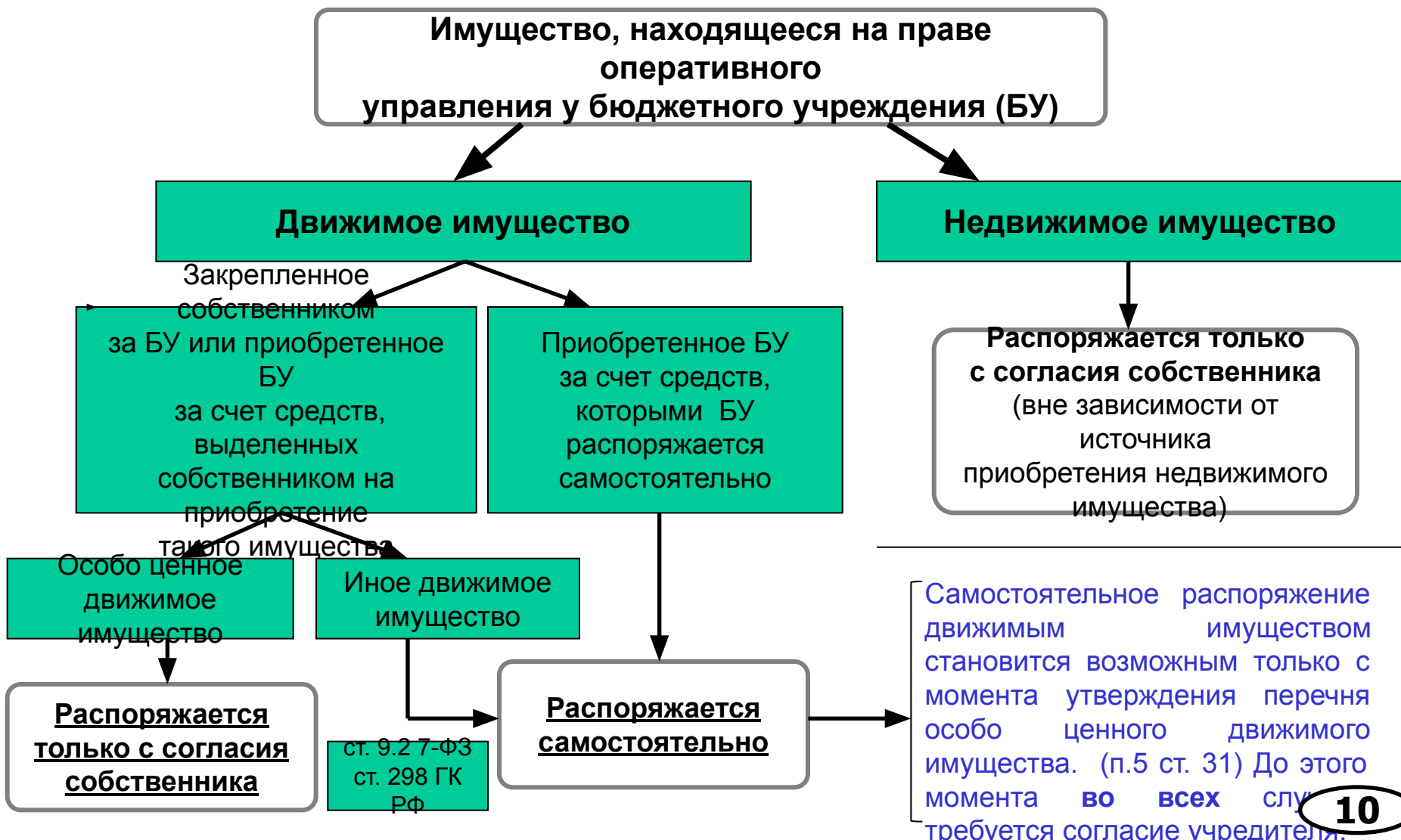
Отмена субсидиарной ответственности государства по обязательствам бюджетных учреждений

С 1 января 2011 года государство не несет ответственности по обязательствам бюджетных учреждений

Бюджетное учреждение (БУ) отвечает по своим обязательствам своим имуществом, (за исключением всего недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленного за БУ собственником или приобретенным БУ за счет средств, выделенных ему собственником на эти цели)
(ст. 120 ГК РФ)

Если правоотношение с участием бюджетного учреждения возникло до 1 января 2011 года, то государство продолжает нести субсидиарную ответственность по всем обязательствам, вытекающим из такого правоотношения
(п. 9 ст. 31 83-ФЗ)

Расширение объема прав по использованию и распоряжению движимым имуществом у бюджетных учреждений



III. Перевод части бюджетных учреждений в казенные учреждения

Автоматический перевод в силу закона ряда федеральных бюджетных учреждений в казенные учреждения

Предлагается с 1 января 2011 г. создать казенные учреждения, изменив тип федеральных бюджетных учреждений, непосредственно определенных в Законе, в том числе:

управлений, непосредственно определенных в Законе, в том числе:
воинские части
Вооруженных Сил Российской Федерации, военные комиссариаты, органы управления внутренними войсками, органы управления войсками гражданской обороны, соединения и воинские учреждения, исполняющие наказания, следственные

изоляторы
уголовно-исполнительной системы, учреждения, специально созданные для обеспечения деятельности уголовно-исполнительной системы, выполняющие специальные функции и функции

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

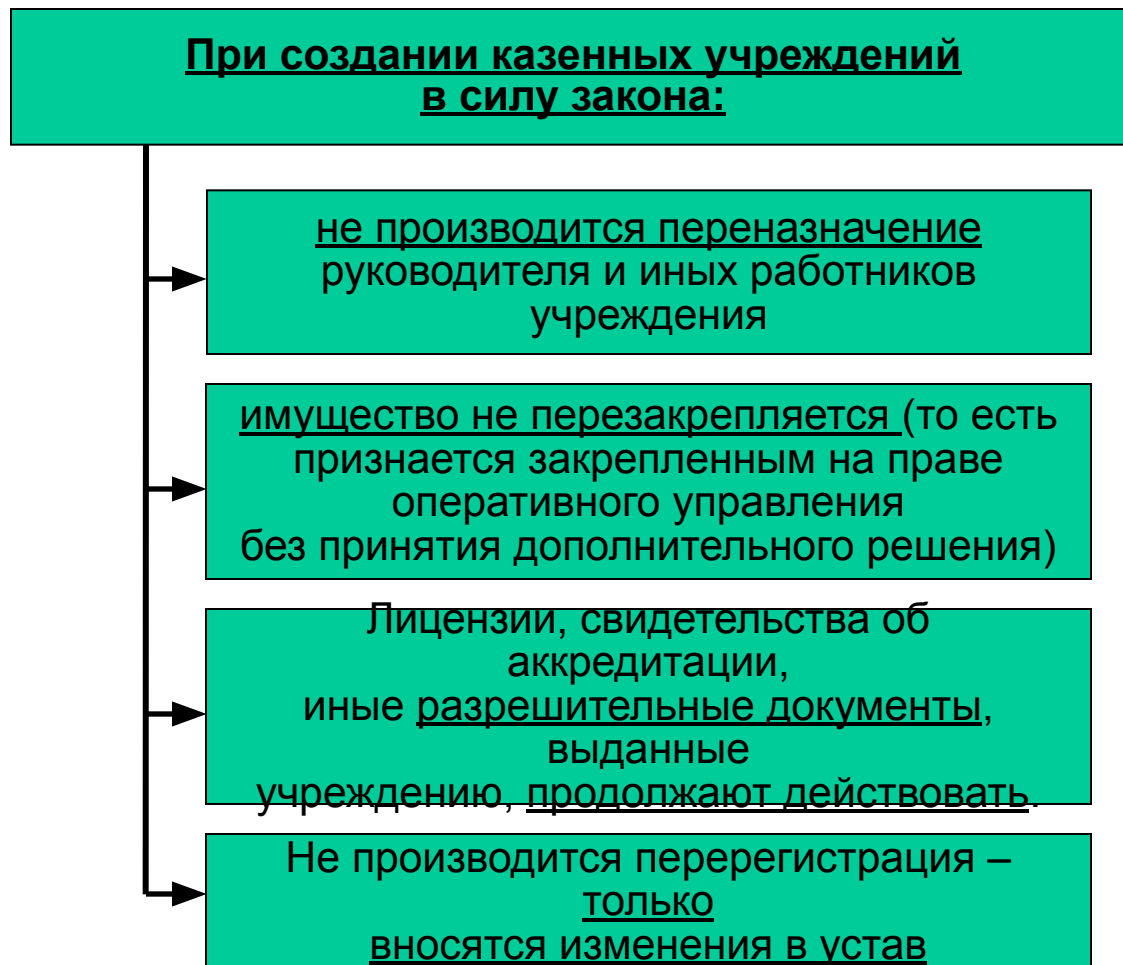
По ст. 31, статус казенных учреждений

бюджет идентичен существующему, закрепленному в действующем законодательстве Российской Федерации правовому статусу бюджетного учреждения, с дополнительным ограничением в виде зачисления всех полученных учреждением средств от приносящей доходы деятельности

в соответствующий бюджет.

ст. 31 83-ФЗ

Минимизация организационных мероприятий при создании казенных учреждений в силу закона



IV. Бюджетные, автономные и казенные учреждения: сравнительная характеристика

Бюджетное учреждение (с расширенным объемом прав), автономное учреждение и казенное учреждение: предложения по распоряжению имуществом и ответственности

Критерии сравнения	Бюджетное учреждение (с расширенным объемом прав)	Автономное учреждение	Казенное учреждение
Субсидиарная ответственность государства	Предлагается отменить	Нет	Есть
Ответственность учреждения по своим обязательствам	<p>Всем имуществом, кроме:</p> <p>а) особо ценного движимого имущества, закрепленного собственником;</p> <p>б) <u>любого недвижимого имущества.</u></p>	<p>Всем имуществом, кроме:</p> <p>а) особо ценного движимого имущества, закрепленного собственником;</p> <p>б) <u>недвижимого имущества, закрепленного собственником;</u></p>	В пределах доведенных ЛБО
Распоряжение имуществом	<p>Всем имуществом, кроме:</p> <p>а) особо ценного движимого имущества, закрепленного собственником;</p> <p>б) <u>любого недвижимого имущества.</u></p>	<p>Всем имуществом, кроме:</p> <p>а) особо ценного движимого имущества, закрепленного собственником;</p> <p>б) <u>недвижимого имущества, закрепленного собственником;</u></p>	Не вправе распоряжаться любым имуществом
Право на совершение крупных сделок	<u>С предварительного согласия учредителя</u>	<u>С предварительного согласия наблюдательного совета</u>	Отсутствует
Особо ценное движимое имущество	<p><u>Виды могут определять</u> профильные министерства. <u>Перечни определяет</u> орган, выполняющих функции учредителя</p>	<p><u>Виды могут определять</u> профильные министерства. <u>Перечни определяет</u> орган, выполняющих функции учредителя</p>	Не выделяется

Бюджетное учреждение (с расширенным объемом прав), автономное учреждение и казенное учреждение:

органы управления, создание, реорганизация и ликвидация, учреждение иных организаций

Критерии сравнения	Бюджетное учреждение (с расширенным объемом прав)	Автономное учреждение	Казенное учреждение
Органы управления	<u>Руководитель</u> (директор, ректор, главный врач и т.д.). Также могут быть совещательные органы и органы самоуправления.	<u>Наблюдательный совет</u> Руководитель Иные органы (ученый совет, художественный совет и т.д.)	Руководитель. Также могут быть совещательные органы и органы самоуправления.
Создание учреждения	1. <u>Новые</u> федеральные БУ создаются <u>по решению Правительства РФ</u> . 2. В подзаконном акте предлагается установить возможность создания БУ путем изменения типа автономных или казенных учреждений, передав данные полномочия от Правительства РФ профильным министерствам	1. Новые федеральные АУ создаются по решению Правительства РФ. 2. В подзаконном акте предлагается упростить создание АУ путем изменения типа БУ, передав данные полномочия от Правительства РФ профильным министерствам	1. Новые федеральные КУ создаются по решению Правительства РФ. 2. Массовый перевод части БУ в КУ в силу закона с 1 января 2011 года.
Реорганизация и ликвидация (<u>банкротство запрещено</u>)	Предлагается упростить процедуру, передав полномочия по федеральным БУ от Правительства РФ <u>профильным министерствам</u> .	<u>По решению учредителя</u> , - в случаях и порядке, установленных Гражданским кодексом РФ.	В отношении федеральных КУ – <u>по решению профильного министерства</u> .
Право внесения имущества в капитал <u>хозяйственных обществ</u>	Только в случаях, прямо установленных законом (к примеру, Федеральным законом от 2 августа 2009 года № 217-ФЗ)	Есть	Нет

Бюджетное учреждение (с расширенным объемом прав), автономное учреждение и казенное учреждение: финансирование, закупки, иные договоры, кредиты

Критерии сравнения	Бюджетное учреждение (с расширенным объемом прав)	Автономное учреждение	Казенное учреждение
Финансовое обеспечение	В виде субсидий в соответствии с заданием учредителя, бюджетных инвестиций и субсидий на иные цели. <u>Доходы поступают в самостоятельное распоряжение</u>	В виде субсидий в соответствии с заданием учредителя, бюджетные инвестиции. <u>Доходы поступают в самостоятельное распоряжение</u>	На основе <u>бюджетной сметы. Доходы от приносящей доход деятельности зачисляются в бюджет.</u>
Документы о планах деятельности, государственное (муниципальное) задание	План ФХД (финансово-хозяйственной деятельности), государственное (муниципальное) задание	План ФХД (финансово-хозяйственной деятельности), государственное (муниципальное) задание	Смета, Для отдельных учреждений - государственное (муниципальное) задание
Открытие счетов	В органах Казначейства (финансовых органах) за исключением случаев, установленных НПА	<u>Вправе открывать счета в банках и в соответствии с соглашением в Казначействе (финансовом органе)</u>	В органах Казначейства (финансовых органах) за исключением случаев, установленных НПА
Распространение действия 94-ФЗ	Распространяется в полном объеме	<u>Не распространяется</u>	Распространяется в полном объеме
Заключение контрактов и иных гражданско-правовых договоров	Заключает от своего имени (за исключением случаев установленных НПА, когда БУ приравнивается к получателю бюджетных средств и заключает госконтракты)	Заключает от своего имени	Заключает от имени публично-правового образования
Привлечение заемных средств	<u>Могут (с ограничением тна крупные сделки)</u>	<u>Могут</u>	Не могут

Бюджетное, автономное и казенное учреждение: учет, контроль, отчетность, открытость

Критерии сравнения	Бюджетное учреждение (с расширенным объемом прав)	Автономное учреждение	Казенное учреждение
Учет	Бухгалтерский учет по упрощенному бюджетному плану счетов	Бухгалтерский учет	Бюджетный учет
Финансовый контроль и контроль учредителя	<u>В основном – последующий</u> (контроль выполнения госзадания) <u>Предварительный</u> (санкционирование по целевым субсидиям и бюджетным инвестициям)	<u>Последующий</u> (контроль выполнения госзадания)	<u>Предварительный</u> по всем расходам (проверка Казначейством наличия денежного обязательства), текущий и последующий контроль
Отчетность	Бухгалтерская отчетность, статистическая отчетность, отчет о результатах деятельности и использования имущества	Бухгалтерская отчетность, статистическая отчетность, отчет о результатах деятельности и использования имущества	<u>бюджетная отчетность</u> , статистическая отчетность, отчет о результатах деятельности и использования имущества
Открытость	Сведения об учреждении и его деятельности, публикуются в открытом доступе в сети Интернет на общероссийском сайте, который будет создан Федеральным казначейством и запущен с 1 января 2012 г. (ст. 32 Закона 7-ФЗ)		

Таблица сравнительного анализа налоговой нагрузки на бюджетные учреждения (с учетом нового правового статуса), автономные учреждения и казенные учреждения

Налог	Автономное учреждение	Бюджетное учреждение (с расширенным объемом прав)	Казенное учреждение
НДС от платных услуг	Уплачивают (с учетом льгот, установленных ст. 149 НК РФ)	Уплачивают (с учетом льгот, установленных ст. 149 НК РФ)	Уплачивают (с учетом льгот, установленных ст. 149 НК РФ)
НДС от аренды	Уплачивают	Уплачивают	Не уплачивают (платит арендатор – налоговый агент)
Налог на прибыль	Уплачивают (субсидия в налогооблагаемую базу не включается)	Уплачивают (субсидия в налогооблагаемую базу не включается)	Не уплачивают (налогооблагаемая база отсутствует)
Госпошлина за наименование «Россия»	Уплачивают (при регистрации учредительных документов)	Уплачивают (при регистрации учредительных документов)	Не уплачивают
Упрощенная система налогообложения	Применяется	Не вправе применять	Не вправе применять
Налог на имущество, земельный налог	Уплачивают (расходы на уплату налога на недвижимое имущество и особо ценное движимое имущество включены в сумму субсидии)	Уплачивают (расходы на уплату налога на недвижимое имущество и особо ценное движимое имущество включены в сумму субсидии)	Уплачивают, (за счет доведенных им на эти цели ЛБО)