

Бюджетные и автономные учреждения

Самара
2008 г.

Основные цели реформирования

- стимулирование процессов развития и нововведений за счет стремления школы к поддержанию и постоянному повышению качества и конкурентоспособности;
- рост возможностей образовательного выбора для учащихся;
- рост автономии школы;
- повышение эффективности бюджетных расходов.

Основные приоритеты и принципы бюджетной политики

Переход от управления затратами к управлению результатами

**Повышение эффективности бюджетных расходов
Формирование 2-х типов учреждений:
бюджетных и автономных**

Переход от содержания учреждений по смете к финансированию заданий учредителя, включая критерии и показатели оценки качества услуг

Изменение порядка распоряжения внебюджетными средствами, полученными от деятельности, приносящей доход

Новые формы финансирования государственных и муниципальных услуг

**Для бюджетных учреждений:
ассигнования на выполнения
задания учредителя
на основе сметного
финансирования**

**Для автономных учреждений:
финансирование задания учредителя
в форме субсидий
субсидия на финансирование содержания
государственной/муниципальной
собственности
3-х летняя субсидия
с целью выравнивания финансового
обеспечения выполнения задания**

**Финансирование на конкурсной
основе программ развития
Государственные контракты на
выполнение работ и оказание услуг**

Бюджетное учреждение

- организация, созданная органами государственной власти РФ, 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.

**Правовой режим бюджетного учреждения
урегулирован**

Бюджетным кодексом РФ, прежде всего, его ст. 161.

Автономное учреждение

- представляет собой тип государственных и муниципальных учреждений, характеризующийся их большей финансово-экономической самостоятельностью и ограничением влияния учредителя на доходную деятельность автономного учреждения.

Характеристика АУ

- **Расширение хозяйственной самостоятельности учреждений**
- **Переход от управления затратами к управлению результатами**
- **Переход от сметного финансирования учреждений к субвенциям и субсидиям**
- **Увеличение доли программного и проектного финансирования**
- **Расширение источников финансирования текущей деятельности**
- **Переход к среднесрочному финансовому планированию и ответственному финансовому менеджменту**
- **Повышение заработной платы работников социальной сферы**
- **Переход к общественно-государственному управлению**

Правовой статус автономных учреждений

- урегулирован ФЗ «Об автономных учреждениях» от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ (Далее - ФЗ № 174-ФЗ).
- «автономия учреждения» и образовательная автономия» - разные понятия.
- применительно к учреждению «автономность» не означает полную независимость.

Свобода финансовохозяйственной деятельности АУ

- ⦿ **существенно ограничена наблюдательным советом, наличие которого является обязательным для каждого автономного учреждения, и**
- ⦿ **особым порядком совершения крупных сделок и сделок, в отношении которых имеется заинтересованность.**

отличия в правовом статусе БУ и АУ

Отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами. При недостаточности указанных денежных средств субсидиарную ответственность по обязательствам такого учреждения несет собственник его имущества (ст. 120 ГК РФ).

- Отвечает по своим обязательствам закрепленным за ним имуществом, за исключением недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленного за ним учредителем или приобретенного АУ за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение этого имущества. Собственник имущества АУ не несет ответственность по обязательствам АУ (п. 4 ст. 2 ФЗ № 174-ФЗ).

отличия в правовом статусе БУ и АУ

- Имеет лицевые счета в органах казначейства (подпункт «ж» п. 1 ст. 13 Закона РФ «Об образовании», п. 7 ст. 161 Бюджетного кодекса РФ).
- Вправе в установленном порядке открывать счета в кредитных организациях (п. 3 ст. 2 Федерального закона № 174-ФЗ).

отличия в правовом статусе БУ и АУ

Доходы от использования имущества, после уплаты налогов и сборов и доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, являются доходами соответствующего бюджета (п. 4 ст. 41 Бюджетного кодекса РФ).

- Доходы АУ поступают в его самостоятельное распоряжение и используются им для достижения целей, ради которых оно создано. Собственник имущества (учредитель) не имеет права на получение доходов от осуществления АУ деятельности и использования закрепленного за АУ имущества (пункты 8 - 9 ст. 2 ФЗ «Об АУ»).

отличия в правовом статусе БУ и АУ

Использует бюджетные средства в соответствии с утвержденной сметой доходов и расходов (п. 6 ст. 161 Бюджетного кодекса РФ).

- Финансовое обеспечение бюджетной деятельности осуществляется в виде субвенций и субсидий из соответствующего бюджета (п. 4 ст. 4 ФЗ № 174-ФЗ).

особенности АУ

- Следует отметить, что в соответствии с ч. 1 ст. 65 ГК РФ автономные учреждения, как и бюджетные не могут быть признаны банкротом.

особенности правового статуса АУ

- в соответствии с п. 2 ст. 161 БК РФ АУ не являются бюджетными учреждениями, а следовательно на них не распространяется действие ФЗ от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (см. письмо Минэкономразвития России от 18 января 2008 г. № Д04-90).

особенности АУ

- задание учредителя финансируется не по смете, а «одной строкой», что означает, что АУ фактически самостоятельно в определении конкретных направлений и объемов расходования полученных средств.

особенности АУ

- финансовое обеспечение выполнения задания должно осуществляться учредителем с учетом расходов на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за автономным учреждением учредителем или приобретенных автономным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, расходов на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается соответствующее имущество, в том числе земельные участки, а также финансовое обеспечение *развития АУ* в рамках программ, утвержденных в установленном порядке.

особенности АУ

в соответствии с п. 1 ст. 20 ФЗ № 174-ФЗ
объем финансового обеспечения
выполнения задания, установленного
учредителем государственному или
муниципальному учреждению (бюджетному
или автономному), не может зависеть от
типа такого учреждения.

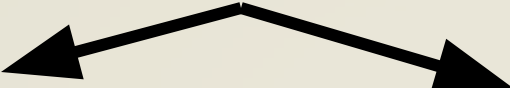
**финансирование выполнения заданий учредителя
указанными учреждениями должно осуществляться в
одинаковых**

**объемах (при равенстве других показателей,
от которых зависит объем финансирования).**

Автономное учреждение

- может быть создано путем учреждения или путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения.

АУ может быть создано

- 
- Изменение типа существующего государственного (муниципального) учреждения
 - **(не реорганизация!)**
 - *(сохранение лицензий, свидетельств о госаккредитации и т.п.)*
 - Учреждение («с нуля»)

Согласие БУ

Предложение ОИВ

Решение
учредителя

Согласие ОИВ

Согласие БУ

БУ не согласно

Подготовка предложения о создании АУ (Пост.
Правительства РФ от **28.05.2007 № 325**)

Решение ВОИВ о создании АУ, в т.ч.:

- *перечень недвижимого и особо ценного движимого имущества*
- *мероприятия по созданию АУ*

Утверждение устава АУ

Закрепление имущества за АУ

Установление задания учредителя



Необходимые документы

- Положение об осуществлении муниципальными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя муниципального АУ;
- Правила подготовки предложения о создании муниципальных АУ путем изменения типа существующих муниципальных учреждений и создания АУ путем его учреждения;
- Порядок и условия формирования задания учредителя и порядок финансового обеспечения задания.

создание МАУ путем изменения типа

- Предложения и проект решения администрации муниципального образования по данному вопросу подготавливаются, как правило, муниципальным органом, в ведении которого находится МУ (выполняет в отношении последнего функции учредителя), по инициативе или с согласия МУ и по согласованию с муниципальным органом по управлению муниципальным имуществом.

создание МАУ путем изменения типа

- В случае принятия органом, выполняющим функции учредителя, решения о целесообразности создания МАУ путем изменения типа находящегося в его ведении МУ (при отсутствии инициативы со стороны этого учреждения) данный орган направляет МУ соответствующее **предложение** (установленной формы нет).

создание МАУ путем изменения типа

- МУ информирует в срок, не превышающий 2 месяцев со дня поступления предложения, орган, выполняющий функции учредителя, о принятом высшим коллегиальным органом МУ (при наличии такого органа) или руководителем такого учреждения (при отсутствии коллегиального органа) решении

создание МАУпутем изменения типа

- После этого орган, выполняющий функции учредителя, в течение 2 месяцев подготавливает предложение и проект решения администрации муниципального образования.

Предложение должно содержать

- обоснование создания АУ, в том числе с учетом возможных социально-экономических последствий его создания, доступности такого учреждения для населения и качества выполняемых им работ, оказываемых им услуг;
- сведения об одобрении изменения типа существующего муниципального учреждения высшим коллегиальным органом этого учреждения при наличии такого органа;
-

Предложение должно содержать

- сведения об имуществе, находящемся в оперативном управлении соответствующего муниципального учреждения;
- сведения об ином имуществе, подлежащем передаче в оперативное управление создаваемого АУ;
- иные сведения.

**для федеральных государственных учреждений
форма предложения утверждена Постановлением
Правительства РФ от 28 мая 2007 года № 325.**

Устав АУ
(ст.7 Закона «Об АУ»):

Утверждается
учредителем (ОИВ)

- наименование АУ, включающее слова «АУ» и содержащее указание на характер его деятельности, а также на собственника его имущества;
- место нахождения АУ;
- сведения об органе, осуществляющем функции и полномочия учредителя АУ (ст.6 закона «Об АУ»);
- предмет и цели деятельности АУ;
- исчерпывающий перечень видов деятельности, которые АУ вправе осуществлять в соответствии с целями, для достижения которых оно создано (ст.4 закона «Об АУ»);
- сведения о филиалах, представительствах АУ;
- структура, компетенция органов АУ, порядок их формирования, сроки полномочий и порядок деятельности таких органов (гл. 3 закона «Об АУ»);
- иные предусмотренные федеральными законами сведения.

Проект решения о создании АУ путем изменения типа существующего МУ должен содержать

- сведения об органе, наделяемом полномочиями учредителя создаваемого АУ и ответственном за проведение мероприятий по созданию АУ;**
- сведения об имуществе, закрепляемом за АУ , в том числе объектов недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества;**
- перечень мероприятий по созданию АУ с указанием сроков их проведения.**

Предложение и проект решения администрации муниципального образования направляются

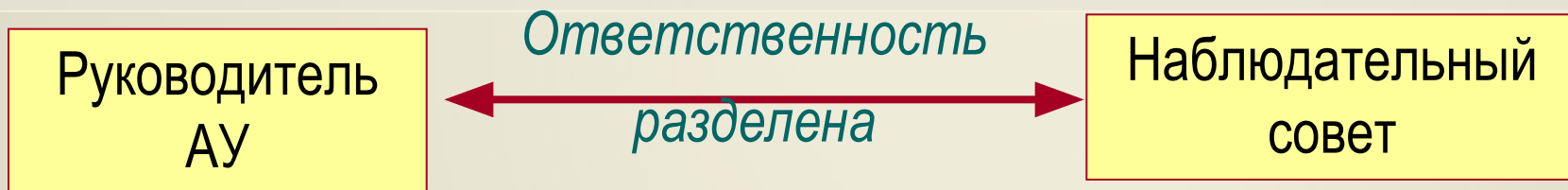
органом, выполняющим функции учредителя, на согласование в орган, осуществляющий управление муниципальным имуществом, и рассматриваются им в срок не более 2 недель со дня поступления.



Согласованные органом, осуществляющим управление муниципальным имуществом, предложение о создании АУ и проект решения направляются на рассмотрение и принятие в администрацию муниципального образования.

Органы управления АУ

(ст.8 закона «Об АУ»)



Иные органы
(предусмотренные
ФЗ и уставом АУ)

Определяются уставом АУ

Наблюдательный совет

Представители:

- учредителя
- ОИВ (МСУ), управляющих имуществом,
- общественности,
- иных ОИВ (МСУ),
- работников АУ

Количественные ограничения числа представителей в НС:

- От 5 до 11 членов НС
- Представителей ОИВ (МСУ) – более 1/3
- Представителей работников – менее 1/3
- Представителей общественности – не менее 1

Всего 5 членов НС:

От 2 представителей ОИВ (МСУ)
– учредителя и управляющего
имуществом

Не менее 1 от общественности

Не более 1 от работников



Всего 11 членов НС:

От 4 представителей ОИВ (МСУ)
– учредителя и управляющего
имуществом +иные

Не менее 1 от общественности

Не более 3 от работников

Чем АУ лучше БУ?

- Самостоятельное распределение АУ всех доходов
- Отсутствие контроля за расходованием средств со стороны казначейства (счета АУ в кредитных организациях)
- Отсутствие необходимости использовать 94-ФЗ
- Возможность осуществлять заимствования
- Разделение ответственности руководителя с НС
- Возможность «вернуться» в форму бюджетного учреждения без переоформления разрешительных документов
- ...
- ...

«Узкие» места, требующие особого внимания

- Объемы бюджетного финансирования
- Ограниченность полномочий руководителя (в т.ч. необходимость решений НС по крупным сделкам и сделкам с заинтересованностью)
- Взаимодействие АУ с кредиторами и поставщиками из-за ограниченной имущественной ответственности и отсутствия субсидиарной ответственности учредителя
- Большие требования к отчетности и публичности
- Необходимость ежегодного получения аудиторского заключения
- Необходимость самостоятельно взаимодействовать с кредитными организациями, общественностью
- ...

Изменения в Бюджетном Кодексе

- Изменение формы финансирования бюджетных и автономных учреждений (ст. 69)
- Переход на финансирование государственных и муниципальных услуг по заданиям учредителя
- Задания должны содержать показатели количества и качества оказываемых услуг (выполнения работ)
- Введены нормы, позволяющие приостановить финансирование задания *(или даже прекратить)* в случае неудовлетворительного качества оказания услуг (выполнения работ)