

МИФЫ и РЕАЛЬНОСТЬ

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

МИФ: «Обсуждение законопроекта идет тихо, не обеспечена необходимая гласность и открытость»

Данное утверждение не соответствует действительности

Разработка законопроекта была 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.

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

(далее см. слайд 2.1)

Продолжение слайда 2

- Разработка законопроекта осуществлялась Рабочей группой при Правительстве Российской Федерации, с участием представителей федеральных органов государственной власти, ГУ ВШЭ;
- Законопроект был внесен 31 декабря 2009 г. Правительством РФ в Госдуму РФ и размещен на сайте Госдумы, направлен всем субъектам Российской Федерации, а также в Счетную и Общественную палаты РФ;
- Законопроект был обсужден в 13 комитетах и комиссиях Государственной Думы и Совета Федерации;
- 26 и 27 февраля 2010 года на совещании Министерства финансов РФ с представителями всех федеральных органов государственной власти были обсуждены основные положения Законопроекта, а также мероприятия по подготовке его к реализации;
- В марте 2010 г. были проведены неоднократные встречи по оценке социально-экономических последствий Законопроекта с представителями Федерации Независимых Профсоюзов России, с Комиссией по социальному страхованию, социальной защите, отраслям социальной сферы Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений;
- В ходе обсуждения 2 апреля 2010 года Законопроекта с представителями общероссийских объединений профсоюзов и общероссийских объединений работодателей была достигнута договоренность ежеквартального представления Министерством финансов Российской Федерации координаторам Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений информации о ходе реализации Законопроекта;
- Проведены совещания представителями Минфина России с участием Сообщества финансистов России, а также в субъектах РФ (включая г. Москву, Республики Саха (Якутия), Коми, Татарстан, Оренбургскую область);
- Подготовка законопроекта и обсуждение его в Правительстве РФ и Госдуме РФ происходили в атмосфере открытости и активного участия в работе над ним заинтересованных лиц.

МИФ: «Принятие законопроекта приведет к приватизации государственного имущества»

В НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ:

Собственник **всего** имущества бюджетных учреждений – это либо Российская Федерация, либо субъект Российской Федерации, либо муниципальное образование (ст. 296 ГК РФ).

КАК СТАНЕТ:

Собственник **всего** имущества бюджетных учреждений – это либо Российская Федерация, либо субъект Российской Федерации, либо муниципальное образование (ст. 296 ГК РФ, п. 9 ст. 9.2 Закона «О некоммерческих организациях»).

**ВСЕ ИМУЩЕСТВО ПО ПРЕЖНЕМУ ОСТАЕТСЯ В СОБСТВЕННОСТИ
СООТВЕТСТВУЮЩЕГО ПУБЛИЧНОГО ПРАВОВОГО ОБРАЗОВАНИЯ,
СЛЕДОВАТЕЛЬНО ПРИВАТИЗАЦИИ ЭТОГО ИМУЩЕСТВА НЕ ПРОИЗОЙДЕТ**

МИФ: «Новые бюджетные учреждения начнут банкротить в целях завладения их имуществом и земельными участками»

В НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ:

Бюджетное учреждение не может быть признано несостоятельным (банкротом) (ч. 4 ст. 61 ГК РФ).

КАК СТАНЕТ:

Бюджетное учреждение не может быть признано несостоятельным (банкротом) (ч. 4 ст. 61 ГК РФ).

БАНКРОТСТВО НОВОГО БЮДЖЕТНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ НЕВОЗМОЖНО

МИФ: «Новое бюджетное учреждение в обеспечение своих договоров будут закладывать земли и имущество, отдавать недвижимое имущество за долги»

В НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ:

Имущество находится у учреждения на праве оперативного управления, управление, владение и распоряжение таким имуществом осуществляется с согласия собственника этого имущества (ст. 120 и 296 ГК РФ).

Бюджетное учреждение не вправе отчуждать, либо иным способом распоряжаться имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества (ст. 298 ГК РФ).

Земельный участок предоставляется бюджетному учреждению на праве постоянного (бессрочного) пользования, предусматривающем ограничение оборотоспособности земельного участка (ст. 20 Земельного кодекса РФ)

КАК СТАНЕТ:

Бюджетное учреждение владеет пользуется имуществом, закрепленным за ним на праве оперативного управления в пределах установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, назначением этого имущества, и если иное не установлено законом распоряжается этим имуществом **с согласия собственника** этого имущества (ст. 120, 296 ГК РФ)

Бюджетное учреждение без согласия собственника не вправе распоряжаться особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества, а также недвижимым имуществом (ст. 298 ГК РФ).

В дополнение к Земельному кодексу, аналогичная норма, определяющая ограничение оборотоспособности земельного участка, предоставляемого бюджетному учреждению, устанавливается в статье 9.2 Закона «О некоммерческих организациях»

**ПЕРЕДАЧА В ЗАЛОГ НЕДВИЖИМОГО ИМУЩЕСТВА, ОСОБО ЦЕННОГО ДВИЖИМОГО ИМУЩЕСТВА, ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ БЕЗ СОГЛАСИЯ СОБСТВЕННИКА
НЕЗАКОННА**

МИФ: «Новые бюджетные учреждения начнут злоупотреблять свободой, распродавая достояние государства»

В НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ:

Имущество находится у учреждения на праве оперативного управления, владение и распоряжение таким имуществом осуществляется с согласия собственника этого имущества (ст. 120 и 296 ГК РФ).

КАК СТАНЕТ:

Бюджетное учреждение владеет пользуется имуществом, закрепленным за ним на праве оперативного управления в пределах установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, назначением этого имущества, и если иное не установлено законом распоряжается этим имуществом **с согласия собственника** этого имущества (ст. 120, 296 ГК РФ)

Кроме того, законопроект регулирует отношения по крупным сделкам (к которым относятся сделки связанные с распоряжением денежными средствами, отчуждением иного имущества (которым БУ вправе распоряжаться самостоятельно), с передачей такого имущества в пользование или в залог, при условии что цена такой сделки превышает **10%** балансовой стоимости активов бюджетного учреждения). Крупная сделка может быть совершена только **с предварительного согласия учредителя** (п. 12 ст. 9.2 Закона «О некоммерческих организациях»)

ИМУЩЕСТВО ЯВЛЯЕТСЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ, СДЕЛКИ С ИМУЩЕСТВОМ ПОДКОНТРОЛЬНЫ УЧРЕДИТЕЛЮ И СОБСТВЕННИКУ

МИФ: «По своему статусу новые бюджетные учреждения являются коммерческими организациями»

В НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ:

Закон «О некоммерческих организациях» на бюджетные и автономные учреждения не распространяется (п.5 ст. 1 Закона «О некоммерческих организациях»)

Бюджетное учреждение вправе осуществлять приносящую доход деятельность, если такое право предусмотрено учредительными документами (ст. 298 ГК РФ)

КАК СТАНЕТ:

Закон «О некоммерческих организациях» распространяется на бюджетные учреждения и является «базовым» законом, ограничивающим режим распоряжения имуществом, устанавливающим требования публичности информации о деятельности бюджетного учреждения и др.

Бюджетное учреждение вправе осуществлять приносящую доход деятельность при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах **и лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствующую этим целям** (ст. 298 ГК РФ, п. 4 ст. 9.2 Закона «О некоммерческих организациях»)

ЗАКОНОПРОЕКТОМ УСИЛИВАЕТСЯ НОРМА, О ТОМ ЧТО БЮДЖЕТНЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ ЯВЛЯЮТСЯ КЛАССИЧЕСКИМИ НЕКОММЕРЧЕСКИМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ С ОГРАНИЧЕНИЯМИ СФЕРЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРИНОСЯЩЕЙ ДОХОД ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

МИФ: «Новые бюджетные учреждения будут наращивать платные услуги за счет сокращения объема бесплатных услуг»

В НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ:

Госзадание для бюджетного учреждения должно содержать, в том числе:

- предельные цены (тарифы) на оплату соответствующих услуг в случаях, если законодательством предусмотрено их оказание на платной основе, либо порядок установления указанных цен и тарифов (ст. 69.2 БК РФ)

КАК СТАНЕТ:

Госзадание для бюджетного учреждения должно содержать, в том числе:

- предельные цены (тарифы) на оплату соответствующих услуг в случаях, если законодательством предусмотрено их оказание на платной основе, либо порядок установления указанных цен и тарифов (ст. 69.2 БК РФ)
- Бюджетное учреждение вправе оказывать платные услуги **только сверх** установленного государственного (муниципального) задания, а также в рамках госзадания, если это прямо установлено в федеральном законе, на **одинаковых** при оказании одних и тех же услуг условиях (ст. 9.2 Закона «О некоммерческих организациях»).

ЗАКОНОПРОЕКТ УТОЧНЯЕТ ДЕЙСТВУЮЩИЕ НОРМЫ, О ТОМ ЧТО ПЛАТНЫЕ УСЛУГИ МОГУТ ОКАЗЫВАТЬСЯ ТОЛЬКО СВЕРХ ГОСЗАДАНИЯ, А В РАМКАХ ГОСЗАДАНИЯ, ЕСЛИ ЭТО УСТАНОВЛЕНО ФЕДЕРАЛЬНЫМ ЗАКОНОМ (НАПРИМЕР, БИЛЕТЫ В ТЕАТРЫ, МУЗЕИ)

МИФ: «Законопроект не повысит качество услуг для граждан, а также заинтересованность бюджетных учреждений в результатах своей деятельности»

В НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ:

Финансовое обеспечение деятельности бюджетных учреждений осуществляется по смете. В итоге они заинтересованы просто потратить бюджетные деньги **до конца финансового года** и обосновать увеличение сметы на следующий год.

Связь финансирования и результатов деятельности учреждения напрямую отсутствует, осуществляется содержание действующей сети учреждений, а не объема услуг (ст. 161, 221 БК РФ).

КАК СТАНЕТ:

Финансовое обеспечение выполнения госзадания осуществляется путем предоставления субсидии на его выполнение. Госзадание устанавливает показатели эффективности, объема, категории получателей госуслуги и результаты от оказания услуг, таким образом устанавливается связь между финансовым обеспечением учреждения и качеством (результатом) его работы.

Не использованные до конца финансового года остатки субсидий, предоставленных бюджетному учреждению на выполнение госзадания, **остаются** в распоряжении бюджетного учреждения (п. 10 ст. 19 Законопроекта).

ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ УВЯЗЫВАЕТСЯ С РЕЗУЛЬТАТОМ И ПОКАЗАТЕЛЯМИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ОКАЗАНИЯ ГОСУСЛУГИ, СОЗДАЕТСЯ МОТИВАЦИЯ ДЛЯ ЭКОНОМИИ СРЕДСТВ

МИФ: «Принятие законопроекта повлечет массовые увольнения»

КАК СТАНЕТ:

В законопроекте **прямо указано**, что в связи с его принятием не требуется переназначение руководителей и работников казенных учреждений, созданных в соответствии с законом, и существующих бюджетных учреждений (п. 7 ст. 20 Законопроекта)

МИФ: «Средства бюджета, попав в новые бюджетные учреждения, перестанут контролироваться их использование не будет прозрачным»

В НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ:

Контроль за осуществлением расходов на соответствие содержания операции доведенным лимитам бюджетных обязательств осуществляется на этапе санкционирования кассовых выплат с лицевых счетов открытых учреждениям в Федеральном казначейств или финансовом органе (ст. 161, 219 БК РФ).

Кроме того, информация о деятельности бюджетного учреждения закрыта для общественности, так как законодательство не устанавливает нормы о публикации такой информации в открытом доступе.

КАК СТАНЕТ:

Счета по прежнему будут открыты в Федеральном казначействе или финансовом органе, таким образом, хоть санкционирования за использованием субсидии на госзадание не предусматривается, но содержание операции становится видным, в том числе и для проверяющих.

Кроме того, в открытом доступе в сети Интернет публикуются следующие сведения об учреждениях:

1) Юридические документы - учредительные документы; свидетельство о государственной регистрации; решение учредителя о создании; решение учредителя о назначении руководителя; положения о филиалах, представительствах;

2) Финансовые документы - план финансово-хозяйственной деятельности; годовая бухгалтерская отчетность; сведения о проведенных в отношении учреждения контрольных мероприятиях и их результатах; госзадание на оказание услуг (выполнение работ); отчет о результатах деятельности и об использовании закрепленного госимущества (ст. 32 Закона «О некоммерческих организациях»).

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ БЮДЖЕТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ СТАНЕТ НАМНОГО ПРОЗРАЧНЕЕ ДЛЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

МИФ: «Распределение госзаданий приведет к повышению коррупции»

Коррупциогенный фактор создается не в процессе формирования сметы или госзадания, а в результате отсутствия прозрачности и нечеткости административных процедур.

КАК СТАНЕТ:

Законопроект направлен на повышение публичности и открытости деятельности бюджетных учреждений (ст. 32 Закона «О некоммерческих организациях»)

В бюджетной смете утверждается объем финансового обеспечения, в госзадании утверждается не только объем субсидии на его выполнение, но и устанавливаются показатели эффективности (ст. 69.2 БК РФ).

ЗАКОНОПРОЕКТ НЕ СОЗДАЕТ КОРРУПЦИОГЕННЫХ НОРМ

МИФ: «Руководители новых бюджетных учреждений станут полновластными хозяевами бюджетных учреждений, не подконтрольными никому»

КАК СТАНЕТ:

Кроме предусмотренной в настоящее время законодательством РФ ответственности (административной, уголовной) руководитель несет также **персональную ответственность** за просроченную кредиторскую задолженность бюджетного учреждения, превышающую предельно допустимые значения, установленную органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, за превышение которой трудовой договор с ним может быть расторгнут в одностороннем порядке (п. 6 ст. 19 Законопроекта)

Руководитель бюджетного учреждения несет перед бюджетным учреждением ответственность в размере убытков, причиненных в результате совершения крупной сделки, в случае если эта сделка не была предварительно согласована с учредителем (п.12 ст. 9.2 Закона «О некоммерческих организациях»)

ЗА ПРОСРОЧЕННУЮ КРЕДИТОРСКУЮ ЗАДОЛЖЕННОСТЬ – УВОЛЬНЕНИЕ, ЗА УБЫТОК – ВЗЫСКАНИЕ В РАЗМЕРЕ УБЫТКА

УСТАНОВЛЕНИЕ УКАЗАННЫХ НОРМ ТРЕБУЕТ ОТ УЧРЕДИТЕЛЯ БЮДЖЕТНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ ПОСТОЯННОГО МОНИТОРИНГА ФИНАНСОВОГО СОСТОЯНИЯ БЮДЖЕТНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ

МИФ: «ВУЗы, предоставляющие услуги населению, во всех странах создаются в форме традиционных бюджетных учреждений со сметой и субсидиарной ответственностью государства»

Австралия и Великобритания: ВУЗы получают финансовое обеспечение из общественных фондов, исходя из объемов приема студентов, которые располагают правом на обучение (ваучером). В 2008-2009 году 40% от общего объема доходов поступило от сторонних спонсоров, 23 % из госбюджета;

Индия: предоставление финансовых ресурсов «общей суммой» или «блочным» грантом плюс предоставление средств исходя из численности приема студентов;

Голландия: концепция автономии университетов: министерство вмешивается в дела университетов только в крайних случаях, функционирует гибкая система финансового обеспечения, основанная на показателях эффективности;

Швеция: управление системой образования основано на принципах децентрализации, учебные заведения самостоятельно распоряжаются материально-технической базой и вносят изменения в организационную структуру;

Германия внедряется система финансового обеспечения оказания образовательных услуг университетами на основе показателей качества. Аналог субсидиарной ответственности существует, но эта система в настоящее время находится в стадии реформирования, направленного на предоставление самостоятельности ВУЗам.

**В БОЛЬШИНСТВЕ ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВ НЕТ СУБСИДИАРНОЙ
ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВА, И ИСПОЛЬЗУЕТСЯ ПРИНЦИП АВТОНОМИИ
ВУЗов**

Целью законопроекта 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;
- законопроект 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).