

Лекция 4. Особенности функционирования государственных (муниципальных) ОУ.

Питер Друкер

Чтобы создать результативную организацию, нужно заменить власть ответственностью.

ОПФ ОО

- Действующее законодательство не определяет конкретные организационно-правовые формы некоммерческих организаций, в которых могут функционировать образовательные организации. Общим указанием ограничивается и новый Закон об образовании. В соответствии с ч. 1 ст. 22 образовательная организация создается в форме, установленной гражданским законодательством для **некоммерческих организаций**.

Некоммерческая организация (НКО)

- организация, не имеющая в качестве основной цели своей деятельности извлечение прибыли и не распределяющая полученную прибыль между участниками. Некоммерческие организации могут создаваться для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, политических, научных и управленческих целей, в сферах охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ.
- Некоммерческие организации вправе заниматься предпринимательской деятельностью, только если данная деятельность направлена на достижение целей организации.

ОПФ ОО

- В соответствии с ГК РФ (п. 3 ст. 50) юридические лица, являющиеся некоммерческими организациями, могут создаваться в форме потребительских кооперативов, общественных или религиозных организаций (объединений), учреждений, благотворительных и иных фондов, а также в других формах, предусмотренных законом. Иные организационно-правовые формы можно, в частности, обнаружить в Федеральном законе от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях». Здесь в дополнение к поименованным в ГК РФ организационно-правовым формам некоммерческих организаций указываются общины коренных малочисленных народов Российской Федерации, казачьи общества, государственные корпорации, государственные компании, некоммерческие партнерства, автономные некоммерческие организации. Наряду с этим в отдельных законах упоминаются и иные организационно-правовые формы некоммерческих организаций, например товарищества собственников жилья, объединения работодателей, общества взаимного страхования, негосударственные пенсионные фонды, садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения (товарищества, кооперативы, партнерства).
- Очевидно, что не все из поименованных выше организационно-правовых форм пригодны (даже по своему названию) для образовательных организаций, в том числе и исходя из целей, ради которых соответствующие организации могут создаваться.
- Чаще всего образовательные организации функционируют в организационно-правовой форме **учреждений**.

ОПФ ОО

- В зависимости от того, кем создана образовательная организация, она может быть **государственной, муниципальной или частной**.
- Государственная образовательная организация создается Российской Федерацией или субъектом Российской Федерации, муниципальная – муниципальным образованием (муниципальным районом или городским округом), частная – физическим лицом или физическими лицами и (или) юридическим лицом, юридическими лицами или их объединениями, за исключением иностранных религиозных организаций.
- Отдельные образовательные организации могут создаваться только Российской Федерацией (например, образовательные организации, реализующие образовательные программы высшего образования в области обороны и безопасности государства – ч. 8 ст. 22 нового Закона об образовании) либо Российской Федерацией или субъектом Российской Федерации (например, образовательные организации для обучающихся с девиантным (общественно опасным) поведением – ч. 9 ст. 22 нового Закона об образовании). Однако данные исключения не имеют отношения к выбору той или иной организационно-правовой формы образовательной организации.



- В течение длительного времени организационно-правовая форма образовательных учреждений (ОУ) была единой, и все они, находясь в одном статусе, имели равные права и возможности.
- Такая ситуация не позволяла в полной мере проявить себя успешным ОУ, сковывала их инициативу. В связи с этим длительное время ставился вопрос об изменении формы учреждения, разработке таких механизмов, которые позволили бы им быть более самостоятельными, включиться в деятельность на рынке образовательных услуг, активнее использовать свои конкурентные преимущества.

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию от 25.05.2009 «О бюджетной политике в 2010–2012 годах» была поставлена задача совершенствования правового положения государственных (муниципальных) учреждений. С целью повышения эффективности использования ресурсов в государственном секторе предлагалось:

- создать стимулы для повышения эффективности использования трудовых и материальных ресурсов в государственном секторе экономики, включая бюджетную сферу;
- на практике обеспечить внедрение государственных заданий на оказание государственных услуг и их оплату по реальным результатам, создать стимулы для ориентации государственных учреждений на запросы потребителей, в том числе за счет внедрения новых систем оплаты труда, привязанных к реальным результатам работы;
- создать стимулы для государственных учреждений к обеспечению экономии материальных ресурсов, используемых для оказания государственных услуг (в частности, предлагалось продумать вопрос о сохранении в их распоряжении, в рамках бюджетных процедур, сэкономленных средств по оплате коммунальных услуг);
- публично-правовым образованиям обеспечивать соблюдение общих требований по энергоэффективности в приоритетном порядке;
- **рассмотреть возможность перевода значительной части бюджетных учреждений со сметного принципа финансирования на формирование государственных заданий с обеспечением финансирования за счет субсидий, в том числе на основе преобразования бюджетных учреждений в автономные учреждения.**

Можно выделить следующие цели совершенствования правового статуса бюджетных учреждений:

- повышение качества и эффективности услуг, предоставляемых за счет бюджетных средств;
- снятие устаревших и избыточных ограничений в работе социальных учреждений страны;
- переориентация на запросы и интересы граждан страны;
- установление государственных заданий на оказание услуг с четким описанием их объема, требований качества, условий предоставления.

Необходимость осуществления реформирования объясняется:

- сложившейся системой содержания сети бюджетных учреждений вне зависимости от объема и качества оказываемых ими услуг;
- отсутствием стимулов у учреждений к оптимизации и повышению эффективности (что в том числе вызвано сметным финансированием);
- высокой степенью закрытости управления значительного числа учреждений.

Правовой статус учреждений.

- В соответствии со ст. 120 ГК РФ и ст. 9.1 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» государственным (муниципальным) учреждением признается **некоммерческая организация**, созданная собственником (Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации, муниципальным образованием) для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера.
- Государственное (муниципальное) учреждение может быть **автономным, бюджетным или казенным**.
- Соответствующие решения о том, к какому типу отнести то или иное учреждение, принимает его учредитель. Как правило, в качестве учредителя выступают уполномоченные федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления.

Казенное учреждение (КУ)



- государственное (муниципальное) учреждение, которое осуществляет оказание услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления и финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы. **На это указывают положения ст. 6 БК РФ.**

- Казенное учреждение 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.
- Согласно положениям ст. 298 ГК РФ и ст. 161 БК РФ казенное учреждение вправе осуществлять приносящую доходы деятельность, только если такое право предусмотрено в его учредительном документе. При этом доходы, полученные от указанной деятельности (для федеральных учреждений — начиная с 1 января 2012 г., для иных - с даты, указанной в нормативном правовом акте субъекта Российской Федерации или муниципального образования), поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации и являются доходом этого бюджета.
- После 1 января 2012 г. доходы, полученные федеральными казенными учреждениями от приносящей доход деятельности, подлежат зачислению в установленном порядке в федеральный бюджет (см. также письмо Минфина России от 25.11.2011 №02-03-10/5230).
- Заключение государственных (муниципальных) контрактов и иных гражданско-правовых договоров осуществляется казенным учреждением от имени публично-правового образования.
- Распоряжение любым имуществом учреждения (как недвижимым, так и любым движимым) должно осуществляться с учетом необходимости соблюдения процедуры согласования. Передача имущества в аренду также должна согласовываться с учредителем учреждения. На федеральном уровне такая обязанность зафиксирована в Положении об осуществлении федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального казенного учреждения, утвержденном постановлением Правительства РФ от 26.07.2010 № 537.

КУ

- Размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг осуществляется в порядке, установленном для размещения заказов для государственных (муниципальных) услуг.
- Лицевые счета учреждения открываются исключительно в органах казначейства.
- При создании (изменении типа учреждения) казенного учреждения (ст. 31 Федерального закона № 83-ФЗ):
 - ✓ не производится переназначение руководителя и иных работников учреждения;
 - ✓ имущество не перезакрепляется (признается закрепленным на праве оперативного управления без принятия дополнительного решения);
 - ✓ лицензии, свидетельства об аккредитации, иные разрешительные документы, выданные учреждению, продолжают свое действие;
 - ✓ не производится перерегистрация учреждения, вносятся только изменения в устав.

Бюджетное учреждение (БУ)



- некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ или оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством РФ полномочий соответственно органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления в сфере науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах.

БУ

- Бюджетное учреждение отвечает по своим обязательствам всем находящимся у него на праве оперативного управления имуществом, как закрепленным за БУ собственником имущества, так и приобретенным за счет доходов, полученных от приносящей доход деятельности. Исключение составляет особо ценное движимое имущество, закрепленное за БУ собственником этого имущества или приобретенное БУ за счет выделенных собственником имущества средств, а также недвижимое имущество. Собственник имущества БУ не несет ответственности по обязательствам учреждения.
- Бюджетное учреждение вправе осуществлять приносящую доход деятельность только для достижения целей его создания и в соответствии с этими целями при условии указания такой деятельности в его учредительных документах. Доходы, полученные от указанной деятельности, и имущество, приобретенное за счет этих доходов, поступают в самостоятельное распоряжение бюджетного учреждения.

БУ

- Заключение контрактов и иных гражданско-правовых договоров осуществляется бюджетным учреждением от собственного имени.
- Размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг осуществляется бюджетным учреждением в порядке, установленном для размещения заказов для государственных (муниципальных) нужд.
- Лицевые счета открываются бюджетному учреждению в органах казначейства (финансовых органах).

Базовые характеристики БУ не изменившиеся при реформировании:

- счета учреждений открываются в органах казначейства (финансовом органе);
- закупки должны осуществляться с учетом положений Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»;
- неизменна система управления (переназначения руководства и работников не требуется);
- недвижимым имуществом учреждение не может распоряжаться без согласия собственника;
- лицензии, свидетельства об аккредитации, иные разрешительные документы, выданные учреждению, продолжают свое действие;
- имущество учреждений сохраняется в полном объеме без перезакрепления.

Базовые характеристики БУ

появившиеся при реформировании:

- механизм финансового обеспечения — переход с бюджетной сметы на субсидии по государственному (муниципальному) заданию;
- полученные доходы — не являются доходами бюджета и остаются в распоряжении учреждения, должны направляться на достижение целей, ради которых учреждение создано;
- расширение самостоятельности по использованию средств, полученных из бюджета;
- отмена субсидиарной ответственности публично-правового образования;
- расширение прав по распоряжению движимым имуществом (за исключением особо ценного движимого имущества);
- заключение гражданско-правовых договоров, приобретение прав и обязанностей от своего имени.

АВТОНОМНЫМ учреждением (АУ)



- признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ или оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, средств массовой информации, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных Федеральными законами. Именно такое понятие закреплено в ст. 2 Федерального закона № 174-ФЗ – «Об автономных учреждениях» (от 03,11,2006).

АУ

- Автономное учреждение отвечает по своим обязательствам всем находящимся у него на праве оперативного управления имуществом, как закрепленным за АУ собственником имущества, так и приобретенным за счет доходов, полученных от приносящей доход деятельности. Исключение составляет недвижимое и особо ценное движимое имущество, закрепленное за АУ собственником этого имущества или приобретенного АУ за счет выделенных собственником имущества средств. Собственник имущества АУ **не несет** ответственности по обязательствам учреждения.
- Заключение контрактов и иных гражданско-правовых договоров осуществляется автономным учреждением от собственного имени.
- Размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг осуществляется автономным учреждением без обязательного соблюдения конкурсных процедур. В данном случае необходимо учитывать решения учредителя и (или) наблюдательного совета.

АУ

- Автономное учреждение, созданное на базе имущества, находящегося в федеральной собственности (в собственности субъекта Российской Федерации, в муниципальной собственности), вправе открывать счета в кредитных организациях и (или) лицевые счета соответственно в территориальных органах Федерального казначейства, финансовых органах субъектов Российской Федерации, муниципальных образований (п. 3 ст. 2 Федерального закона № 174-ФЗ).

АУ

- Собственник автономного учреждения не несет ответственности по обязательствам данного автономного учреждения. И соответственно само автономное учреждение не отвечает по обязательствам собственника имущества данного учреждения.
- «Автономность» учреждения предполагает также невозможность истребования собственником имущества учреждения доходов от осуществления АУ его деятельности и использования закрепленного за автономным учреждением имущества.

АУ

- Автономное учреждение вправе осуществлять приносящую доходы деятельность только для достижения целей его создания и в соответствии с этими целями при условии указания такой деятельности в его учредительных документах. Работы и услуги должны оказываться только в тех сферах, в которых предусматривается создание учреждения (ч. 7 ст. 2 Федерального закона № 174-ФЗ).
- Доходы, полученные от деятельности учреждения, а также имущество, приобретенное за счет этих доходов, поступают в самостоятельное распоряжение автономного учреждения. Однако использоваться они могут только для достижения целей, ради которых было создано учреждение, а также на те цели, которые специально оговорены в Законе об автономных учреждениях.

Изменение типа учреждения.

- Решение о изменении типа образовательного учреждения принимается его учредителем. При этом в расчет принимаются: критерии, основанные на положениях ФЗ и принимаемых в соответствии с ними иных нормативно-правовых актов (основные критерии. А также, дополнительные критерии, основанные на учете **экономического и управленческого потенциала учреждения.**
- При этом, чем выше экономический и управленческий потенциал, тем меньше оснований осуществлять деятельность учреждения в формате казенного или бюджетного.

Экономический потенциал государственного (муниципального) учреждения рекомендуется определять на основании следующих показателей:

- средняя доля внебюджетных средств в общем объеме финансового обеспечения государственного (муниципального) учреждения за отчетный финансовый и 2 предыдущих финансовых года;
- средний рост доходов государственного (муниципального) учреждения (по источникам финансового обеспечения) за отчетный финансовый год и 2 предыдущих финансовых года;
- средний рост балансовой стоимости основных фондов государственного (муниципального) учреждения за отчетный финансовый год и 2 предыдущих финансовых года;
- средний рост расходов бюджетных средств на единицу государственной (муниципальной) услуги за отчетный финансовый год и 2 предыдущих финансовых года;
- средний рост заработной платы работников государственного (муниципального) учреждения в среднем по учреждению за отчетный финансовый год и 2 предыдущих финансовых года;
- коэффициент эффективности использования фонда оплаты труда, определяемый как отношение среднего роста заработной платы работников государственного (муниципального) учреждения, за исключением административно-управленческого персонала, к среднему росту заработной платы административно-управленческого персонала государственного (муниципального) учреждения за отчетный финансовый год и 2 предыдущих финансовых года.

Управленческий потенциал государственного (муниципального) учреждения рекомендуется определять на основании следующих показателей:

- способность административно-управленческого персонала эффективно осуществлять организационно-управленческую и финансово-хозяйственную деятельность, в том числе направленную на развитие соответствующего государственного (муниципального) учреждения, после изменения типа государственного (муниципального) учреждения (оценивается с помощью метода экспертных оценок, социологических методов и (или) иных методов, определенных органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления);
- рейтинг государственного (муниципального) учреждения по данным независимых рейтинговых агентств;
- наличие плана (программы) учреждения по внедрению энергосберегающих технологий;
- наличие программы развития АУ.





Молодежь,
в поход
за знания!