

Комплексные рекомендации органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления по реализации Федерального закона от 8 мая 2010 г. N 83-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений

Федеральное законодательство

Текст документа по состоянию на июль 2011 года

<1> Разработаны в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 16.10.2010 N СС-П16-7135.

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1. Цели и задачи Федерального закона

Основной целью Федерального закона от 8 мая 2010 г. N 83-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений" (далее - Федеральный закон) является создание правовых механизмов, способствующих повышению качества и доступности государственных (муниципальных) услуг (работ) (далее - услуги), оказываемых (выполняемых) государственными (муниципальными) учреждениями (далее - учреждения), а также повышение эффективности деятельности самих учреждений.

Мотивирующими факторами, обеспечивающими качество и доступность услуг, должны стать: формирование для каждого учреждения государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) (далее - задание) с указанием показателей объема и качества его выполнения; обеспечение контроля за выполнением задания; установление прямой зависимости объема финансового обеспечения выполнения задания (размера субсидии) от результатов деятельности учреждений; большая экономическая самостоятельность учреждения и ответственность руководства учреждения за финансовые результаты его деятельности; однозначное определение перечня услуг, финансируемых за счет соответствующего бюджета, и четкие требования к порядку оказания платных услуг учреждениями и определению их стоимости для потребителя.

Положениями Федерального закона созданы условия для повышения эффективности бюджетных расходов, направляемых на финансовое обеспечение услуг. Это достигается путем создания стимулов для учреждений к сокращению внутренних издержек, а для федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления - стимулов к оптимизации подведомственной им сети учреждений.

Федеральный закон является ключевым инструментом реализации Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г., утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. N 1101-р (далее - Программа повышения эффективности бюджетных расходов).

Федеральным [законом](#) установлены инструменты и механизмы, последовательное и гибкое применение которых направлено на достижение поставленных целей и будет способствовать реализации [Программы](#) повышения эффективности бюджетных расходов, а именно:

- перевод деятельности учреждений на программно-целевую основу путем внедрения механизма формирования заданий для каждого учреждения и утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности для бюджетных и автономных учреждений;
- совершенствование механизмов финансового обеспечения деятельности бюджетных и автономных учреждений с расширением объема их прав в рамках выполнения задания и реализации плана финансово-хозяйственной деятельности;
- гибкий и неощутимый для потребителя услуг подход к изменению типа учреждения (т.к. изменение типа не является реорганизацией);
- предоставление права бюджетным и автономным учреждениям заниматься приносящей доход деятельностью с поступлением доходов от этой деятельности в распоряжение учреждений;
- отсутствие субсидиарной ответственности публичных правовых образований по обязательствам бюджетных и автономных учреждений с расширением объема их прав в части осуществления финансово-хозяйственной деятельности и переносом центра ответственности за финансовые результаты деятельности в сторону самих учреждений, при одновременном строгом мониторинге финансового состояния учреждений и установления ответственности руководителя бюджетного учреждения за превышение предельно допустимого значения кредиторской задолженности учреждения;
- расширение прав бюджетных и автономных учреждений по распоряжению частью находящегося у них на праве оперативного управления государственного (муниципального) имущества.

Современные подходы к государственному управлению требуют изменения условий и принципов деятельности учреждений, модернизации управленческих механизмов, повышения ответственности руководства и сотрудников учреждений за результаты работы, совершенствования финансовых и экономических инструментов, используемых учредителями в целях развития подведомственных учреждений. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления (далее - органы власти), также как и федеральные органы исполнительной власти до недавнего времени зачастую просто осуществляли содержание существующей сети бюджетных учреждений вне зависимости от объема и качества оказываемых ими услуг.

Общее количество учреждений в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, по данным Минфина России, по состоянию на 2010 год составило более 236 тысяч, при этом наблюдается тенденция к увеличению количества учреждений и штатной численности их сотрудников, зачастую без всякой увязки с объемами и качеством оказываемых ими услуг.

В существующем на момент принятия Федерального [закона](#) правовом статусе у бюджетных учреждений отсутствовали стимулы к оптимизации и повышению эффективности деятельности, что было вызвано, в том числе, сметным финансированием, объемы которого определялись от фактически сложившихся расходов без увязки с целевыми показателями деятельности конкретного учреждения. Многие бюджетные учреждения к моменту вступления в силу Федерального [закона](#) получали доходы от приносящей доход деятельности, которая в некоторых случаях осуществлялась в ущерб основной деятельности учреждений.

Таким образом, важнейшей задачей, решаемой в рамках положений Федерального [закона](#), является создание условий и механизмов, обеспечивающих взаимосвязь объемов услуг, оказываемых учреждением в рамках задания, и объемов финансового обеспечения его выполнения.

2. Государственные (муниципальные) услуги

В связи с использованием в законодательстве Российской Федерации близких терминов и понятий в рамках настоящих комплексных рекомендаций целесообразно "разделить" понятия услуг, оказываемых в соответствии с Федеральным [законом](#) от 27 июля 2010 г. N 210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг" (далее - Федеральный закон от 27 июля 2010 г. N 210-ФЗ), и услуг, оказываемых в контексте Федерального [закона](#) (см. рисунок 1).

Государственный (муниципальный) заказ
(Федеральный закон N 94-ФЗ)

Федеральный закон от 27 июля 2010 г. N 210-ФЗ регламентирует предоставление государственных (муниципальных) услуг органами власти в ходе реализации ими своих функций при осуществлении возложенных на них или переданных с другого уровня полномочий (например, выдача разрешения на строительство, предоставление выписки из реестра недвижимого имущества).

Потребителями этих услуг являются только физические или юридические лица (за исключением государственных органов и их территориальных органов, органов государственных внебюджетных фондов и их территориальных органов, органов местного самоуправления).

Данные услуги предоставляются по запросам указанных лиц (заявителей) в соответствии с административными регламентами.

Кроме того, Федеральный закон от 27 июля 2010 г. N 210-ФЗ регулирует правоотношения при оказании услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственных (муниципальных) услуг в контексте данного закона (например, выдача справки о состоянии здоровья, которая необходима для получения государственной услуги "выдача водительского удостоверения"). Такие услуги могут оказываться заявителю, в том числе, на платной основе в соответствии с требованиями статьи 9 Федерального закона от 27 июля 2010 г. N 210-ФЗ.

Статьей 10 Федерального закона от 27 июля 2010 г. N 210-ФЗ предусмотрены требования к организации предоставления государственных (муниципальных) услуг в электронной форме.

Услуги, предоставляемые в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2010 г. N 210-ФЗ, подлежат включению в реестр государственных (муниципальных) услуг.

Положения Федерального закона применяются к услугам, которые оказывают не органы власти, а подведомственные им учреждения в рамках определенных для этих учреждений заданий (например, реализация образовательных программ, оказание первичной медицинской помощи, хранение архивных документов). Потребителями таких услуг являются физические или юридические лица, а также органы власти.

Услуги, оказываемые учреждениями в соответствии с Федеральным законом, включаются в перечень услуг. В этот перечень могут быть также включены государственные (муниципальные) услуги, содержащиеся в указанном выше реестре государственных (муниципальных) услуг, и оказываемые учреждениями как необходимые и обязательные для предоставления государственных (муниципальных) услуг, а также услуги в электронной форме.

3. Государственные (муниципальные) учреждения

В соответствии со статьей 120 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьей 9.1 Федерального закона от 12 января 1996 г. N 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.

Казенное учреждение - государственное (муниципальное) учреждение, осуществляющее 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, финансовое обеспечение которого осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы (статья 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Бюджетное учреждение определяется как 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, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах ([статья 9.2](#) Федерального закона от 12 января 1996 г. N 7-ФЗ).

Автономным учреждением 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, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных Федеральными законами ([статья 2](#) Федерального закона от 3 ноября 2006 г. N 174-ФЗ).

Справка: Автономные учреждения, созданные до дня вступления в силу Федерального [закона](#) в сферах, не предусмотренных [статьей 2](#) Федерального закона от 3 ноября 2006 г. N 174-ФЗ, подлежат реорганизации или ликвидации в течение одного года со дня официального опубликования Федерального закона ([часть 14 статьи 31](#) Федерального закона), т.е. в срок до 10 мая 2011 г. <1> Вместе с тем в соответствии с законопроектом "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения автономных учреждений", внесенным в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее - Государственная Дума Российской Федерации), наряду с реорганизацией или ликвидацией учреждений предусмотрена возможность изменения их типа. При этом ликвидировать, реорганизовать или изменить тип указанных учреждений необходимо будет уже до 1 января 2012 года.

<1> Федеральный [закон](#) опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации от 10.05.2010, N 19, ст. 2291.

Поскольку все три типа учреждений являются государственными или муниципальными, решение о создании, изменении типа, реорганизации, ликвидации таких учреждений принимает учредитель в соответствии с порядком, установленным соответственно высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации либо местной администрацией (до вступления в силу Федерального [закона](#) определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных учреждений согласно [пункту 6 части 10 статьи 35](#) Федерального закона от 6 ноября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" находилось в исключительной компетенции представительных органов местного самоуправления).

4. Государственное (муниципальное) задание на оказание услуг (выполнение работ) и финансовое обеспечение деятельности учреждений

Предоставление услуг подведомственными бюджетными и автономными учреждениями осуществляется на основании задания, формируемого для каждого учреждения на оказание соответствующих услуг. На финансовое обеспечение выполнения задания предоставляются субсидии из соответствующего бюджета.

Справка: Для казенных учреждений формирование задания не является обязательным, оно составляется в случае, если принято соответствующее решение органа власти, осуществляющего бюджетные полномочия главного распорядителя бюджетных средств. Финансовое обеспечение деятельности (выполнения задания в случае, если задание сформировано) казенного учреждения осуществляется на основании бюджетной сметы ([статьи 69.2, 161](#) Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Задание - это ключевой управленческий и мотивирующий инструмент органа государственной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления, осуществляющего функции и полномочия учредителя (далее - учредитель), и основа для финансового обеспечения деятельности учреждений. Объем задания становится переменной величиной и зависит не от исторически сложившихся объемов сметного финансирования, а от планируемых результатов деятельности учреждений, качества оказываемых ими услуг (выполнения работ) и иных факторов по решению учредителя.

Важнейшей задачей учредителя в отношении подведомственных учреждений является формирование и доведение задания, а также соответствующее финансовое обеспечение его выполнения в форме субсидии <1>.

<1> Подробнее о порядке расчета субсидии см. в соответствующем разделе комплексных рекомендаций.

Поскольку размер субсидии непосредственно связан с объемом оказываемых услуг, бюджетное и автономное учреждение заинтересовано в увеличении этого объема, а также спроса на услуги за счет повышения их качества. В связи с тем, что субсидия предоставляется бюджетному и автономному учреждению на финансовое обеспечение выполнения задания, сформированного на основании натуральных показателей, у учредителя должны появляться новые инструменты и направления контроля, ориентированные на результат деятельности подведомственных учреждений.

Важно также отметить, что органы власти, наряду с формированием задания для учреждений, входящих в подведомственную сеть, вправе:

- разместить государственный заказ на оказание услуг для государственных и муниципальных нужд с целью заключения государственного (муниципального) контракта на оказание соответствующих услуг (выполнение работ). Исполнителем по контракту на оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд в этом случае, может стать любое юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы и формы собственности ([статья 8](#) Федерального закона от 21 июля 2005 г. N 94-ФЗ). В данном случае услуги (работы) исполнителя будут оплачиваться не путем предоставления субсидий, а в порядке, предусмотренном для оплаты государственного (муниципального) контракта;
- предоставить субсидии некоммерческим организациям, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями, на оказание указанными организациями в соответствии с договорами (соглашениями) государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) физическим и (или) юридическим лицам ([статья 69.1](#) Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Предоставление услуг двумя последними способами может быть целесообразным при отсутствии государственных (муниципальных) учреждений, специально созданных для оказания определенных услуг. Органы власти вправе самостоятельно решать, какой из этих двух способов выбрать.

Такой подход создает дополнительные условия для развития конкуренции и, в конечном счете, приводит к повышению качества услуг.

Помимо субсидий на оказание услуг бюджетным и автономным учреждениям могут быть предоставлены субсидии на иные цели ([абзац второй части 1 статьи 78.1](#) Бюджетного кодекса Российской Федерации). Примером таких субсидий могут являться гранты, субсидии на капитальный ремонт имущества, закрепленного за бюджетными и автономными учреждениями, субсидии на погашение кредиторской задолженности этих учреждений (несмотря на то, что субсидиарная ответственность учредителя по долгам бюджетных и автономных учреждений исключена, учредитель вправе оказать помощь подведомственным учреждениям для расчетов с кредиторами) и другие.

Порядок определения объема и условия предоставления этих субсидий в соответствии с вышеуказанной [статьей](#) Бюджетного кодекса Российской Федерации определяются высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией, соответственно для бюджетных и автономных учреждений субъектов Российской Федерации, муниципальных бюджетных и автономных учреждений.

Кроме этого, из соответствующих бюджетов бюджетным и автономным учреждениям могут предоставляться бюджетные инвестиции - капитальные вложения в основные средства учреждений (средства на приобретение оборудования, реконструкцию, модернизацию имеющегося имущества, строительство новых объектов) ([статья 6, часть 5 статьи 79](#) Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Порядок предоставления бюджетных инвестиций также определяется высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией.

Справка: Для федеральных бюджетных и автономных учреждений порядок предоставления бюджетных инвестиций в 2011 году установлен [Постановлением](#) Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2010 г. N 1204 "О порядке предоставления в 2011 году бюджетных инвестиций в строительство государственной собственности Российской Федерации в форме капитальных вложений в основные средства федеральных бюджетных учреждений и федеральных автономных учреждений", который действует до 1 января 2012 г.

5. Правовое регулирование закупок товаров, работ, услуг для государственных (муниципальных) учреждений

В части осуществления правового регулирования закупочной деятельности для бюджетных учреждений необходимо отметить, что в соответствии с изменениями, внесенными [статьей 21](#) Федерального закона, бюджетные учреждения становятся новыми субъектами правоотношений, регулируемых Федеральным [законом](#) от 21 июля 2005 г. N 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" (далее - Федеральный закон от 21 июля 2005 г. N 94-ФЗ), приобретая статус "иных заказчиков". При этом, "иными заказчиками" они выступают при размещении ими заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, независимо от источников финансового обеспечения исполнения соответствующих заказов ([часть 1 статьи 4](#) Федерального закона от 21 июля 2005 г. N 94-ФЗ). С 1 января 2011 года иные заказчики заключают гражданско-правовые договоры от имени учреждения, а не государственные или муниципальные контракты от имени соответствующего публичного правового образования.

Порядок размещения заказа казенными учреждениями на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд с принятием Федерального [закона](#) остался таким же, каким был для бюджетных учреждений до вступления в силу Федерального [закона](#).

Размещение заказов на закупки товаров, работ и услуг для собственных нужд автономных учреждений не подпадает под действие Федерального [закона](#) от 21 июля 2005 г. N 94-ФЗ, поскольку, в соответствии со [статьями 1, 3, 4](#) данного закона, он применяется лишь к правоотношениям, возникающим при размещении заказа государственными органами, органами управления государственными внебюджетными фондами, органами местного самоуправления, казенными и бюджетными учреждениями.

Справка: В соответствии с [Постановлением](#) Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2010 г. N 1204 "О порядке предоставления в 2011 году бюджетных инвестиций в строительство государственной собственности Российской Федерации в форме капитальных вложений в основные средства федеральных бюджетных учреждений и федеральных автономных учреждений" при осуществлении бюджетных инвестиций федеральные автономные учреждения обязаны руководствоваться положениями Федерального [закона](#) от 21 июля 2005 г. N 94-ФЗ.

В целях формирования общего информационного пространства в части закупок товаров, работ, услуг с 1 января 2011 года действует единый официальный сайт Российской Федерации в сети "Интернет" для информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг как для государственных (муниципальных) нужд, так и в интересах иных заказчиков - бюджетных учреждений ([статья 25](#) Федерального закона).

6. Правовое регулирование имущественных вопросов

В соответствии со [статьями 120 и 296](#) Гражданского кодекса РФ все имущество закрепляется за учреждениями на праве оперативного управления.

Вместе с тем принятие Федерального [закона](#) расширило права бюджетных и автономных учреждений по распоряжению частью имущества, находящегося у них на праве оперативного управления, по сравнению с казенными учреждениями.

Так, автономное учреждение имеет право распоряжаться без согласия собственника:

- движимым имуществом, не отнесенным к особо ценному, как закрепленным собственником или приобретенным за счет выделенных собственником средств, так и за счет средств, полученных от приносящей доход деятельности, а также особо ценным движимым имуществом, приобретенным за счет средств, полученных от приносящей доход деятельности;
- недвижимым имуществом, приобретенным за счет средств, полученных от приносящей доход деятельности.

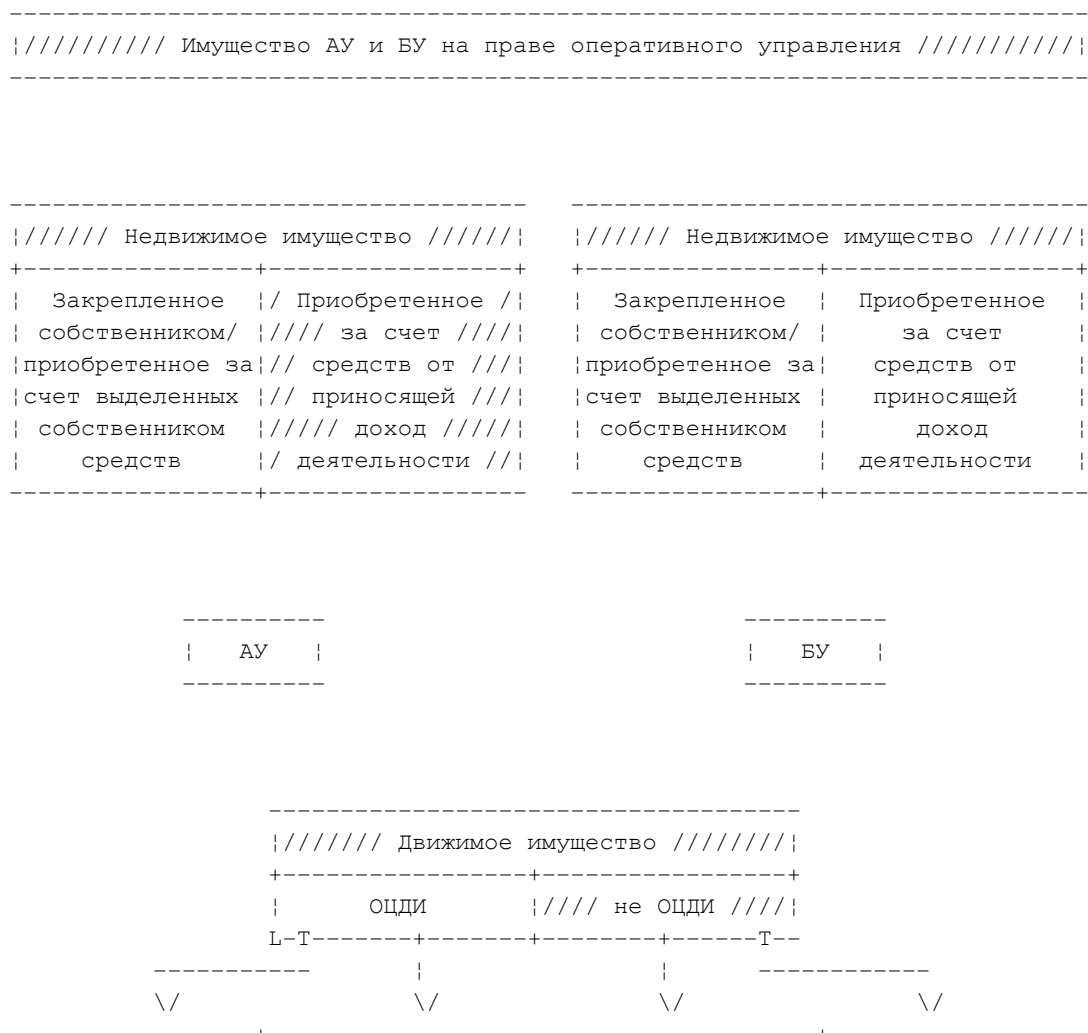
В свою очередь бюджетное учреждение имеет право распоряжаться без согласия собственника движимым имуществом, не отнесенным к особо ценному, как закрепленным собственником или приобретенным за счет выделенных собственником средств, так и за счет средств, полученных от приносящей доход деятельности, а также особо ценным движимым имуществом, приобретенным за счет средств, полученных от приносящей доход деятельности.

Субсидиарная ответственность публично-правового образования по обязательствам бюджетных и автономных учреждений Федеральным **законом** исключена. Учреждения отвечают по своим обязательствам тем имуществом, которым вправе распоряжаться без согласия собственника, а именно:

автономное учреждение отвечает по своим обязательствам всем находящимся у него на праве оперативного управления имуществом, за исключением недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за автономным учреждением собственником этого имущества или приобретенных автономным учреждением за счет выделенных таким собственником средств;

бюджетное учреждение отвечает по своим обязательствам всем находящимся у него на праве оперативного управления имуществом, как закрепленным за бюджетным учреждением собственником имущества, так и приобретенным за счет доходов, полученных от приносящей доход деятельности, за исключением особо ценного движимого имущества, закрепленного за бюджетным учреждением собственником этого имущества или приобретенного бюджетным учреждением за счет выделенных собственником имущества бюджетного учреждения средств, а также недвижимого имущества (см. рисунок 2).

Рисунок 2. Ответственность учреждения имуществом по своим обязательствам



Закрепленное	Приобретенное	Приобретенное	Приобретенное
собственником/	за счет средств	за счет	за счет средств
приобретенное за	от приносящей	выделенных	от приносящей
счет выделенных	доход	собственником	доход
собственником	деятельности	средств	деятельности
средств			

 | | - Имущество, которым учреждение не отвечает по
 ----- обязательствам

 | | - Имущество, которым учреждение отвечает по обязательствам

Финансовое обеспечение содержания недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленного за бюджетным и автономным учреждением или приобретенного бюджетным и автономным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, включая расходы на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается соответствующее имущество, в том числе земельные участки, осуществляется учредителем путем предоставления субсидии на выполнение задания ([часть 6 статьи 9.2](#) Федерального закона от 12 января 1996 г. N 7-ФЗ, [часть 3 статьи 4](#) Федерального закона от 3 ноября 2006 г. N 174-ФЗ).

Правовой режим использования и распоряжения казенными учреждениями имуществом, закрепленным за ними на праве оперативного управления, а также возможность привлечения собственника такого имущества к субсидиарной ответственности с принятием [Федерального закона](#) остался таким же, каким был для бюджетных учреждений до вступления в силу [Федерального закона](#).

7. Исполнение публичных обязательств

В соответствии со [статьей 9.2](#) Федерального закона от 12 января 1996 г. N 7-ФЗ на бюджетные учреждения могут быть возложены обязанности по осуществлению полномочий исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления по исполнению публичных обязательств перед физическим лицом, подлежащих исполнению в денежной форме.

Публичными обязательствами являются выплаты физическим лицам, размеры и порядок расчета которых установлены нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальных образований (например, именные стипендии учащимся, денежная компенсация обучающимся и выпускникам из числа детей-сирот, и детей, оставшихся без попечения родителей, компенсация расходов на проезд к месту отпуска и обратно).

Справка: В Государственную Думу Российской Федерации внесен законопроект "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения автономных учреждений", согласно которому исполнение публичных обязательств также может быть возложено на автономные учреждения. До принятия Законопроекта публичные обязательства органов власти перед физическими лицами в денежной форме могут быть исполнены автономным учреждением путем предоставления субсидии на иные цели.

Согласно [статье 9.2](#). Федерального закона от 12 января 1996 г. N 7-ФЗ высшие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (местные администрации) самостоятельно определяют порядок исполнения

бюджетными учреждениями публичных обязательств перед физическим лицом, подлежащих исполнению в денежной форме, и их финансового обеспечения.

Справка: Для федеральных бюджетных учреждений порядок осуществления полномочий по исполнению публичных обязательств установлен [Постановлением](#) Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. N 590.

Расходы бюджетов субъекта Российской Федерации (местного бюджета) на исполнение казенными учреждениями публичных обязательств осуществляются в порядке, установленном правовыми актами субъектов Российской Федерации (муниципальных образований) о принятии таких обязательств.

8. Контроль учредителем деятельности подведомственных учреждений

Федеральным [законом](#) установлены действенные механизмы контроля деятельности учреждения, в том числе за выполнением задания, за состоянием размера кредиторской задолженности, за совершением крупных сделок и пр.

Федеральным [законом](#) предусмотрено составление и утверждение, начиная с 2012 года, для каждого учреждения плана финансово-хозяйственной деятельности в соответствии с [Требованиями](#) к плану финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения, утвержденными Приказом Министерства финансов Российской Федерации от 28.07.2010 N 81н, а также отчета о результатах деятельности и иных документов, предусмотренных [пунктом 3.3 статьи 32](#) Федерального закона от 12 января 1996 г. N 7-ФЗ в редакции Федерального закона. В целях обеспечения открытости и доступности документов, определенных [пунктом 3.3](#) указанной статьи, учреждение предоставляет соответствующую информацию в Федеральное казначейство для размещения на специально созданном официальном сайте в сети Интернет ([пункт 3.5 статьи 32](#) Федерального закона от 12 января 1996 г. N 7-ФЗ в редакции Федерального закона).

Публичность и открытость деятельности учреждений задает новый, существенно больший уровень их ответственности перед учредителями и потребителями услуг.

Одновременно Федеральным [законом](#) предусмотрена и персональная ответственность руководителя бюджетного учреждения за результаты деятельности учреждения вплоть до увольнения.

Так, учредитель при заключении трудового договора с руководителем бюджетного учреждения помимо прав и обязанностей руководителя, показателей оценки эффективности и результативности его деятельности, условий оплаты труда руководителя, срока действия трудового договора, если такой срок установлен учредительными документами бюджетного учреждения, предусматривает условие о расторжении трудового договора по инициативе работодателя в соответствии с Трудовым [кодексом](#) Российской Федерации при наличии у бюджетного учреждения просроченной кредиторской задолженности, превышающей предельно допустимые значения, установленные учредителем ([часть 27 статьи 30](#) Федерального закона).

Кроме этого, в соответствии с [частью 13 статьи 9.2](#) Федерального закона от 12 января 1996 г. N 7-ФЗ, [статьями 14, 15](#) Федерального закона от 3 ноября 2006 г. N 174-ФЗ руководитель учреждения несет ответственность в размере убытков, причиненных в результате совершения крупной сделки, не получившей предварительного согласия учредителя, - для бюджетных учреждений, наблюдательного совета - для автономных учреждений.

9. Порядок организации работ по реализации положений Федерального закона (логика шагов)

В соответствии с [пунктом 13 статьи 33](#) Федерального закона субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям предоставлен длительный переходный период с 1 января 2011 года до 1 июля 2012 года, в течение которого органы власти имеют возможность тщательно проработать весь комплекс вопросов, связанных с реализацией основных положений Федерального [закона](#).

Общая логика действий, направленных на реализацию Федерального [закона](#), может быть представлена как последовательность взаимосвязанных шагов на рисунке 3.

Рисунок 3. Рекомендуемые шаги органов власти, направленные на реализацию Федерального закона от 8 мая 2010 г. N 83-ФЗ

		РАЗРАБОТАТЬ НПА на РЕГИОНАЛЬНОМ и МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЯХ	
		провести анализ предусмотренных законодательством полномочий	
.....			
ШАГ 1		Сформировать перечни государственных услуг (работ) в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством полномочий в соответствующих сферах деятельности	
.....			
ШАГ 2		Провести анализ сети подведомственных учреждений и определить тип для каждого подведомственного учреждения	
.....			
ШАГ 3		Сформировать перечни недвижимого, особо ценного движимого имущества государственных (муниципальных) учреждений	
.....			
ШАГ 4		Определить размер нормативных затрат на оказание гос. (мун.) услуг и нормативных затрат на содержание имущества	
.....			
ШАГ 5		Сформировать, утвердить и реализовать государственные задания на оказание услуг (работ) предоставить субсидии бюджетным (автономным) учреждениям	
.....			
ШАГ 6		Определить порядок формирования перечней платных услуг и порядка их оказания государственными (муниципальными) учреждениями	
.....			
		Мониторинг и контроль исполнения государственного задания и отчет о результатах реализации Федерального закона	

Первый шаг в реализации положений Федерального закона - формирование перечней государственных (муниципальных) услуг (работ) (далее - перечни услуг), которые оказываются учреждениями в целях обеспечения предусмотренных законодательством полномочий органов власти в соответствующих сферах деятельности. Перечни услуг формируются учредителем в целях формирования заданий.

Представляется целесообразным сформировать полный отраслевой перечень услуг, оказываемых учреждениями субъекта Российской Федерации и муниципальных образований в соответствии с установленным объемом полномочий. Отраслевой перечень услуг формирует орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации в таких сферах деятельности, как: образование, здравоохранение, физическая культура и спорт, культура, социальная защита, транспорт и т.д.

После формирования отраслевых перечней услуг учредители на их основе формируют ведомственные перечни услуг для своих подведомственных учреждений.

Второй шаг - анализ сети подведомственных учреждений и, при необходимости, принятие решений об изменении типа учреждений. В процессе анализа учредители определяют, насколько существующая сеть учреждений способна эффективно оказывать услуги, предусмотренные отраслевыми и ведомственными перечнями услуг <1>, после чего, в случае необходимости, принимают решение об изменении типа, реорганизации, ликвидации или создании учреждения. Анализ сети подведомственных учреждений рекомендуется выполнять одновременно (параллельно) с первым шагом - формированием перечней услуг.

<1> Подробнее об отличиях отраслевого и ведомственного перечней услуг см. в разделе 10.1 настоящих комплексных рекомендаций.

Решение о создании учреждения на базе имущества, находящегося в собственности субъекта Российской Федерации или в муниципальной собственности, принимается в порядке, устанавливаемом высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования соответственно.

Изменение типа бюджетного или казенного учреждения в целях создания автономного учреждения, а также изменение типа автономного учреждения в целях создания бюджетного или казенного учреждения осуществляются в порядке, установленном Федеральным законом от 3 ноября 2006 г. N 174-ФЗ (часть 3 статьи 17.1 Федерального закона от 12 января 1996 г. N 7-ФЗ).

Решение о создании автономного учреждения путем изменения типа существующего бюджетного (казенного) учреждения принимается по инициативе либо с согласия последнего, если такое решение не повлечет за собой нарушение конституционных прав граждан, в том числе права на получение бесплатного образования, права на участие в культурной жизни и доступ к культурным ценностям, права на охрану здоровья и бесплатную медицинскую помощь (часть 4 статьи 5 Федерального закона от 3 ноября 2006 г. N 174-ФЗ).

Изменение типа бюджетного учреждения в целях создания казенного учреждения, а также изменение типа казенного учреждения в целях создания бюджетного учреждения осуществляются в порядке, устанавливаемом:

- высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации - в отношении бюджетных или казенных учреждений субъекта Российской Федерации;

- местной администрацией муниципального образования - в отношении муниципальных бюджетных или казенных учреждений (статья 17.1 Федерального закона от 12 января 1996 г. N 7-ФЗ).

Решение об изменении типа учреждения может быть принято учредителем как в процессе реализации второго шага, так и в любой момент в целях повышения эффективности деятельности подведомственных учреждений. Ограничений в части периодичности изменения типа учреждений законодательством Российской Федерации не установлено. Важно, чтобы решение стало эффективным инструментом для повышения качества оказания услуг учреждением и принималось с учетом условий и результатов деятельности учреждения, задач развития, складывающейся конъюнктуры и т.п.

Третий шаг - определение учредителем перечней особо ценного движимого имущества и перечней недвижимого имущества <1>.

<1> В соответствии с требованиями [пункта 3 части 2 статьи 31](#) Федерального закона перечни особо ценного движимого имущества должны быть утверждены органами власти до 1 марта 2011 года; в соответствии с требованиями [пункта 2 части 2 статьи 31](#) Федерального закона срок утверждения перечней недвижимого имущества органами власти - до 1 января 2011 года.

Данную работу необходимо осуществлять в целях расчета субсидий на финансовое обеспечение выполнения задания подведомственными бюджетными и автономными учреждениями <1>, а также для определения имущества, которым учреждение не вправе распоряжаться без согласия учредителя <2> и на которое не может распространяться ответственность по обязательствам бюджетных и автономных учреждений <3>.

<1> [Часть 6 статьи 9.2](#) Федерального закона от 12 января 1996 г. N 7-ФЗ, а также [часть 3 статьи 4](#) Федерального закона от 3 ноября 2006 г. N 174-ФЗ.

<2> [Часть 10 статьи 9.2](#) Федерального закона от 12 января 1996 г. N 7-ФЗ, а также [часть 4 статьи 2, часть 2 статьи 3](#) Федерального закона от 3 ноября 2006 г. N 174-ФЗ.

<3> [Пункт 2 статьи 120](#) Гражданского кодекса Российской Федерации, а также [часть 4 статьи 2](#) Федерального закона от 3 ноября 2006 г. N 174-ФЗ.

Четвертый шаг - определение нормативных затрат, связанных с оказанием услуг учреждениями. В соответствии со [статьей 69.1](#) Бюджетного кодекса Российской Федерации к бюджетным ассигнованиям на оказание услуг относятся ассигнования на обеспечение функций казенных учреждений (по бюджетной смете), а также предоставление субсидий бюджетным и автономным учреждениям на финансовое обеспечение выполнения задания, рассчитанных с учетом нормативных затрат, связанных с оказанием ими услуг. Таким образом, в целях финансового обеспечения выполнения задания необходимо определить размер нормативных затрат по каждой услуге, включенной в соответствующий перечень услуг.

Пятый шаг - формирование и финансовое обеспечение государственных (муниципальных) заданий. Порядок формирования и финансового обеспечения заданий для бюджетных и автономных учреждений устанавливается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования ([части 3 и 4 статьи 69.2](#) Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Шестой шаг - определение учредителем порядка оказания платных услуг.

Важным фактором успешной реализации Федерального [закона](#) в части обеспечения повышения доступности услуг для потребителя является четкое отделение платных услуг от гарантированных бесплатных услуг, оказываемых учреждениями.

Платные услуги бюджетных и автономных учреждений должны быть отражены в плане финансово-хозяйственной деятельности учреждения, что обеспечит условия для контроля за приносящей доход деятельностью учреждения со стороны учредителя.

Важнейшим шагом при реализации положений Федерального [закона](#) является определение порядка (регламента) мониторинга реализации Федерального [закона](#), порядка контроля за исполнением государственного задания и порядка составления отчета о результатах деятельности государственных (муниципальных) учреждений и использования государственного (муниципального) имущества.

Все вышеперечисленные шаги будут более подробно рассмотрены в соответствующих разделах настоящих комплексных рекомендаций.

В целях оказания методической помощи субъектам Российской Федерации на официальном сайте Министерства финансов Российской Федерации (www.minfin.ru) размещены проекты 9 модельных актов высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и модельных актов финансовых органов субъектов Российской Федерации, в том числе модельный Закон субъекта Российской Федерации "Об отдельных мерах по совершенствованию правового положения государственных учреждений субъекта Российской Федерации в переходный период".

10. План работ по реализации положений Федерального закона

В целях координации деятельности органов власти на региональном и муниципальном уровнях, а также в целях обеспечения комплексного подхода к реализации Федерального закона и мониторинга его реализации высшему органу государственной власти субъекта Российской Федерации (местной администрации) рекомендуется утвердить на уровне субъекта Российской Федерации (муниципального образования) План мероприятий по реализации Федерального закона (далее - План). Примерная форма такого Плана приведена в Приложении 2 к настоящим комплексным рекомендациям. Предложенная форма Плана может быть использована и для мониторинга и контроля за исполнением его мероприятий.

В плане следует предусмотреть:

- мероприятия, направленные на разработку правовых актов, предусмотренных [частью 14 статьи 33](#) Федерального закона;
- организационные мероприятия, необходимые для реализации Федерального закона, предусмотренные [частями 16 - 18 статьи 33](#) Федерального закона;
- мероприятия, направленные на мониторинг и контроль исполнения Федерального закона.

План может быть составлен на весь переходный период или на более длительный период. В ходе исполнения План целесообразно дополнять и корректировать по мере реализации отдельных положений Федерального закона и возникновения новых задач.

В случае, если правовыми актами субъекта Российской Федерации или муниципальными правовыми актами предусмотрена разработка ведомственных правовых актов, то План реализации Федерального закона целесообразно дополнять соответствующими пунктами в части разработки таких ведомственных правовых актов.

При определении сроков исполнения отдельных мероприятий Плана допускается установление разных сроков исполнения для разных органов, осуществляющих функции и полномочия учредителя (главного распорядителя бюджетных средств).

В целях координации действий органов власти в части разъяснения положений Федерального закона, а также его реализации высшему исполнительному органу государственной власти субъекта Российской Федерации целесообразно в Планах предусмотреть совещания с участием руководителей исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации, представителей законодательных (представительных) органов, а также глав местных администраций.

В целях эффективной реализации положений Федерального закона целесообразно обеспечить методическую поддержку руководителей учреждений, представителей органов власти на базе существующих методических, ресурсных центров в соответствующих сферах деятельности (например, институты повышения квалификации работников образования, повышения квалификации государственных и муниципальных служащих и т.п.).

В рамках переходного периода целесообразным представляется информировать профессиональные сообщества и население о важности реализации Федерального закона и в частности его норм, направленных на повышение качества и доступности услуг для потребителей и повышение эффективности деятельности учреждений. С этой целью рекомендуется проведение совещаний в коллективах, а также публикация в средствах массовой информации разъяснительных, методических материалов.

10.1. Формирование перечня государственных (муниципальных) услуг (работ)

Формирование перечня услуг является базовым условием реализации положений Федерального закона.

В перечни услуг рекомендуется включать показатели объема и качества, услуг, категории потребителей, группы учреждений, оказывающих соответствующие услуги (выполняющих работы).

В целях настоящих комплексных рекомендаций предлагается следующее определение "услуг" и "работ":

Услуга - это результат деятельности учреждения в интересах определенного физического (юридического) лица - получателя услуги (например, реализация образовательных программ среднего профессионального образования, первичная медико-санитарная помощь, библиотечное обслуживание пользователей библиотеки).

Работа - это результат деятельности учреждения в интересах неопределенного количества лиц или общества в целом (например, создание театральной постановки, организация выставок и соревнований, благоустройство территории).

В целях реализации положений Федерального закона высшим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации может быть выбран один из двух рекомендуемых ниже подходов:

1) формирование двухуровневой структуры перечня услуг, состоящей из отраслевого перечня услуг и ведомственного перечня услуг. Такой подход может применяться в случае, если в субъекте Российской Федерации разработана региональная программа социально-экономического развития и есть определенная позиция отраслевых органов исполнительной власти по осуществлению региональной политики в сферах деятельности;

2) формирование единого перечня услуг, в данном случае перечень услуг формируется учредителем в целях последующего формирования заданий для подведомственных учреждений. Перечень услуг утверждается правовым актом учредителя.

При реализации двухуровневой структуры (первый подход) исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствующей сфере деятельности формирует отраслевой перечень услуг и включает в него исчерпывающий перечень услуг в соответствии с предусмотренными законодательством полномочиями в этой сфере в субъекте Российской Федерации, а также на муниципальном уровне. Отраслевой перечень услуг должен полностью охватывать все государственные гарантии в части обеспечения бесплатного образования, медицинской помощи, социальных гарантий и т.п. по каждой сфере деятельности в соответствии с действующим законодательством. Отраслевые перечни услуг по каждой сфере деятельности могут быть утверждены высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Ведомственный перечень услуг формируется учредителем, путем включения в него услуг (работ), предусмотренных отраслевыми перечнями услуг в соответствующих основной деятельности подведомственных учреждений сферах, в целях последующего формирования заданий для подведомственных учреждений. Ведомственный перечень услуг утверждается нормативно-правовым актом органа исполнительной власти (местного самоуправления), выполняющим функции и полномочия учредителя учреждения.

В случае, если в субъекте Российской Федерации реализуется первый подход, предполагающий двухуровневый перечень, на муниципальном уровне рекомендуется формировать только ведомственные перечни услуг.

Важно, чтобы перечень услуг (отраслевой и ведомственный в случае двухуровневой структуры) содержал не только сами наименования услуг, но и ряд показателей, характеризующих процесс и результаты оказания каждой услуги. Так, целесообразно, чтобы отраслевой и ведомственный перечни услуг включали следующие разделы:

- наименование услуги;
- категория потребителей услуги/работы (физические и юридические лица/общество в целом);
- единица измерения объема услуги (единица измерения объема необходима для расчета размера субсидии на обеспечение государственного (муниципального) задания);
- показатели, характеризующие качество услуги (важнейшие показатели для обеспечения качества оказываемых учреждениями услуг <1>);

<1> Показатели качества рекомендуется определять, но они не являются обязательными.

- перечень, категории (группы) учреждений, которые оказывают услугу (в данной графе указываются категории (группы) учреждений, условно разделенные по таким группам в рамках реализации пункта 2 настоящих рекомендаций или конкретные учреждения, если в группу входит только 1 - 2 учреждения);

- сведения о платности предоставления услуги для потребителя в случаях, если платность услуги в рамках задания установлена федеральными законами.

По усмотрению органов власти (учредителей), возможно включение в перечень услуг и других разделов, таких как, например, содержание услуги (работы) или перечень базовых нормативно-правовых актов, регламентирующих процесс оказания услуги (выполнения работы) - это, в первую очередь, стандарты, СНИПы, СанПиНы и др.

При формировании перечней услуг целесообразно предусмотреть две части, первая - "Услуги", вторая - "Работы". При определении наименований услуг (работ) для включения в перечень необходимо четко сформулировать суть услуги (работы). Не рекомендуется делать слишком общие формулировки (например, Услуга - "Экологическое просвещение") или слишком детальные (например, Услуга - "проведение первичного осмотра в рамках оказания специализированной медицинской помощи по отделению терапия в дневных стационарах"). Уровень детализации должен быть оптимальным, во-первых, для того, чтобы отделить ее от других аналогичных услуг, во-вторых, для обеспечения возможности расчета нормативных затрат на ее оказание.

При установлении состава показателей, характеризующих качество услуги, рекомендуется соблюдать следующие требования:

- показатель должен соответствовать либо быть направленным на достижение целей, реализацию задач, мероприятий, достижение целевых индикаторов и показателей государственных программ иных программ в соответствующей сфере;
- показатель должен быть направлен на оценку осуществления учреждением предусмотренных его учредительными документами основных видов деятельности;
- показатель должен быть достижим в рамках деятельности соответствующего учреждения.

Для услуг обязательно рекомендуется определить единицу измерения объема услуги, в то время как для работ единица измерения объема может быть определена, но не обязательна. Услуга, в соответствии с определением, данным в целях настоящих комплексных рекомендаций, направлена на конкретного потребителя, значит она типична, иными словами, может быть оказана несколькими потребителями, при этом стоимость услуги от этого не изменится. Для работ иначе - стоимость работ, как правило, рассчитывается индивидуально, в связи с этим определение нормативных затрат для работ не является обязательным.

В связи с вышеизложенным, единица измерения объема услуги принципиально важна для определения размера нормативных затрат на ее оказание. Поскольку размер субсидии на выполнение государственного (муниципального) задания есть ни что иное, как суммарное произведение нормативных затрат и количества единиц измерения объема услуги в рамках государственного (муниципального) задания, то корректное определение единицы измерения объема услуги, в конечном счете, определяет размер субсидии учреждению.

В отличие от услуг, для таких работ, как, например, театральная постановка, прикладные научные исследования, реставрация памятников истории и культуры не представляется возможным определить нормативные затраты, а поэтому рекомендуется использовать экспертный метод при расчете размера субсидии на обеспечение выполнения государственного задания на выполнение таких работ <1>.

<1> Подробнее о нормативных затратах см. в соответствующем разделе комплексных рекомендаций и отраслевых разделах.

При формировании перечня работ необходимо корректно описывать "содержание работы", в нем рекомендуется кратко перечислить все действия, осуществляемые учреждением при выполнении данной работы. Например, для работы по созданию театральной постановки должно быть описано, в чем именно заключается создание: закупка (создание) декораций, реквизита, репетиционный процесс, разработка и публикация афиш и программ и т.д.

Тщательно проработанные отраслевые и ведомственные перечни услуг должны существенно упростить работу по формированию и финансовому обеспечению задания для каждого учреждения.

Необходимо обеспечить прозрачность и доступность информации о перечнях услуг для потребителей, а также провести четкую грань между государственными (муниципальными) услугами, оказываемыми в рамках государственных (муниципальных) заданий, и дополнительными услугами, которые могут оказывать учреждения на платной основе. <1> Целесообразно утвердить перечни услуг и опубликовать их для сведения потребителей как перечни гарантированных услуг, оказываемых учреждениями в соответствии с

государственным (муниципальным) заданием за счет средств соответствующего бюджета. Вместе с этим стоит рекомендовать утвердить перечни платных услуг и опубликовать их для сведения граждан и юридических лиц, являющихся потребителями данных платных услуг.