

ИМУЩЕСТВЕННЫЕ ОТНОШЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ В УСЛОВИЯХ ИЗМЕНЕНИЯ ИХ ПРАВОВОГО СТАТУСА

Ненашева Н.Г.

научный руководитель д-р экон. наук, доц. Ямщиков А.С.

Сибирский федеральный университет

Институт управления бизнес-процессами и экономики

До настоящего времени содержание системы бюджетных учреждений осуществлялось вне зависимости от объема и качества, оказываемых ими услуг и не создает условий и стимулов для сокращения внутренних издержек учреждений и привлечения ими внебюджетных источников финансирования.

Основными причинами низкой эффективности функционирования системы бюджетных учреждений являлись: содержание сети бюджетных учреждений за счет средств бюджета вне зависимости от объема и качества оказываемых ими услуг; сметное финансирование и невозможность организации полного контроля за распоряжением имуществом и доходами бюджетных учреждений; высокая степень закрытости управления большинства бюджетных учреждений как от рядовых сотрудников этих учреждений, так и от граждан, которые являются непосредственными потребителями государственных (муниципальных) услуг.

В настоящее время с целью повышения качества оказания государственных и муниципальных услуг был принят Федеральный Закон № 83-ФЗ от 08.05.2010 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

Принятый Федеральный закон от 08.05.2010 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» призван сформировать основу законодательной базы для развития новых форм финансового обеспечения государственных (муниципальных) услуг и реструктуризацию бюджетной сети через внесение изменений в 30 законодательных актов, включая Гражданский, Бюджетный и Налоговый кодексы Российской Федерации, а также соответствующие отраслевые законы.

Федеральный закон решает две основные задачи реформирования бюджетной сети:

Во-первых, это создание условий и стимулов для сокращения внутренних издержек бюджетных учреждений и привлечения ими внебюджетных средств, расширения самостоятельности учреждений бюджетной сферы, повышение ответственности за конечные результаты их деятельности, а также сохранение социальной ответственности государства за те сектора, где действие рыночных механизмов нецелесообразно.

Во-вторых, создание условий и стимулов для федеральных и окружных органов государственной власти по оптимизации сети учреждений.

Рассматриваемый нами Федеральный закон привел к тому, что все бюджетные учреждения реорганизованы в три типа: бюджетные, казенные и автономные.

Изменение типа неизбежно влечет за собой: изменение механизмов финансового обеспечения бюджетных учреждений (перевод со сметного финансирования на субсидии, выделяемые в рамках выполнения государственного задания); расширение имущественных прав бюджетного учреждения по распоряжению доходами от

приносящей доход деятельности и закрепленным за ним движимым имуществом (за исключением особо ценного движимого имущества); переход с бюджетного финансирования на бюджетное субсидирование по государственным (муниципальным) заданиям; изменение порядка осуществления иной, приносящей доход деятельности, осуществления государственных закупок; отмену субсидиарной ответственности государства по обязательствам бюджетных учреждений.

Все три типа учреждений отличаются способом финансирования и объемом полномочий по распоряжению закрепленным за ними имуществом.

Говоря о нормативно-правовом регулировании вопросов, связанных с распоряжением имуществом, особое внимание следует уделить бюджетным и автономным учреждениям, поскольку правовой режим казенного учреждения, создание которого обусловлено нормами Закона № 83-ФЗ, по своей сути практически аналогичен правовому режиму «старого» бюджетного учреждения, существовавшего до вступления в силу указанного закона.

Как и раньше, за учреждениями данного типа имущество закреплено на праве оперативного управления. Для них сохраняется субсидиарная ответственность собственника (учредителя) и распоряжаться имуществом они могут только с согласия собственника. Принципиальные же изменения коснулись остальных двух типов учреждений: бюджетных и автономных, и прежде всего они затрагивают режимы распоряжения этим имуществом и имущественной ответственности.

Бюджетным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством РФ полномочий соответственно 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.

Имущество бюджетного учреждения закрепляется за ним на праве оперативного управления. Особенности распоряжения имуществом установлены положениями ст. 298 Гражданского кодекса, в соответствии с которыми 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. Остальным имуществом, находящимся у него на праве оперативного управления, бюджетное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно, если иное не установлено законом. Учреждение сможет распоряжаться особо ценным движимым имуществом только с согласия собственника (учредителя). Учреждение в праве самостоятельно сдавать закрепленное за ним, но временно не используемое в осуществлении производственной деятельности имущество в аренду. Заключение договора аренды недвижимого или особо ценного движимого имущество осуществляется с согласия государственного (муниципального) органа, исполняющего функции учредителя. При этом объем субсидий уменьшается на сумму дохода, полученного от сдачи в аренду такого имущества.

Автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта.

Автономное учреждение без согласия собственника не вправе распоряжаться особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным автономным учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества, а также недвижимым имуществом. Остальным имуществом, находящимся у него на праве оперативного управления, автономное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно, если иное не установлено законом.

Таким образом, правовой режим бюджетного и автономного учреждения в части распоряжения имуществом аналогичен. Разница заключается лишь в том, что в отличие от бюджетного учреждения автономное самостоятельно распоряжается недвижимым имуществом, приобретенным за счет средств от приносящей доход деятельности.

В ст. 120 Гражданского кодекса решены вопросы ответственности бюджетного/автономного учреждения имуществом по своим обязательствам.

В ситуации с особо ценным движимым имуществом и у автономных, и у бюджетных учреждений режимы ответственности идентичны. Особо ценное имущество, которое передано собственником или приобретено за счет средств собственника, находится в защищенном режиме, то есть на такое имущество не может быть обращено взыскание. А вот особо ценным движимым имуществом, приобретенным за счет средств от приносящей доход деятельности, учреждения по своим обязательствам отвечают.

Режимы ответственности различаются в отношении недвижимого имущества. Так, бюджетное учреждение по своим обязательствам не отвечает недвижимым имуществом вне зависимости от того, каким образом оно попало в учреждение: закреплено ли собственником на праве оперативного управления, приобретено ли за счет средств, выделенных собственником, или за счет средств от приносящей доход деятельности. В любом случае данное имущество защищено режимом и бюджетное учреждение не отвечает им по своим обязательствам. Несколько иная ситуация в автономных учреждениях. Автономные учреждения не отвечают по своим обязательствам только тем недвижимым имуществом, которое передано им собственником или приобретено за счет средств собственника, и отвечают тем недвижимым имуществом, которое приобретено за счет средств от приносящей доход деятельности.

На что стоит обратить внимание при выборе нового статуса того или иного учреждения? При решении данного вопроса необходимо обратить внимание на следующие моменты:

Казенное учреждение может быть создано не только для оказания государственных (муниципальных) услуг, выполнения работ, но и для исполнения государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления. В то же время бюджетное и автономное учреждения создаются исключительно с целью выполнения работ либо оказания услуг. Таким образом, если на учреждение планируется возложить не только выполнение работ или оказание услуг, но и исполнение государственных (муниципальных) функций, тип такого учреждения должен быть казенным.

Состав сфер деятельности казенных и автономных учреждений ограничен, в то время как состав сфер деятельности бюджетных учреждений не является закрытым.

Доходы от предпринимательской деятельности автономными и бюджетными учреждениями будут зачисляться на их собственные счета и расходоваться на правах

самостоятельного распоряжения. В свою очередь доходы, полученные казенными учреждениями, будут зачисляться в доход бюджета.

Казенные учреждения не имеют права предоставлять и получать кредиты (займы), приобретать ценные бумаги. Субсидии и бюджетные кредиты казенным учреждениям не предоставляются.

Бюджетные учреждения не будут являться получателями средств бюджета, но на них будет распространяться 94-ФЗ (в отличие от автономного учреждения) и они обязаны вести реестры закупок, осуществленных без заключения соответствующих договоров (контрактов).

Все государственные и муниципальные учреждения обязаны опубликовывать отчеты о своей деятельности и об использовании закрепленного за ним имущества.

Необходимо отметить, что финансовое положение учреждения также должно стать важным критерием выбора учредителем статуса в ходе реализации Федерального закона. При этом необходимо учитывать наличие рисков осуществления предпринимательской деятельности учреждением, а также доли доходов от оказания платных услуг в общем объеме финансирования. В любом случае вышеперечисленные моменты должны рассматриваться в комплексе и их значимость должна оцениваться применительно к отраслевым особенностям учреждения.