



О ПРАВОВОМ ПОЛОЖЕНИИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ КАЗЕННЫХ, БЮДЖЕТНЫХ И АВТОНОМНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Аннотация. В данной статье автором проведен сравнительно-правовой анализ правового положения государственных федеральных казенных, бюджетных и автономных учреждений на федеральном уровне. Автором выделены и рассмотрены основные сходства и отличительные черты их правовом положении. В заключительной части статьи автором предлагается внесение соответствующих дополнений в действующее российское законодательство, регулирующее правовое положение федеральных государственных казенных, бюджетных и автономных учреждений, призванных повысить эффективность предоставляемых ими государственных услуг.

Ключевые слова: юриспруденция, казенные учреждения, бюджетные учреждения, автономные учреждения, федеральный бюджет, государственные услуги, реформа, правовое положение, некоммерческие организации, оперативное управление.

В целях повышения эффективности государственного управления в России проводится реформа бюджетной системы, направленная на формирование новых подходов в системе предоставления государственных и муниципальных услуг.

Так, в частности, 8 мая 2010 г. был принят Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» №83-ФЗ (далее — ФЗ «О внесении изменений» от 8 мая 2010 г. №83-ФЗ), большая часть положений которого вступила в силу с 1 января 2011 г., но предусмотрен и переходный период до 1 июля 2012 г.

В соответствии с указанным законом вводится новый тип государственных и муниципальных учреждений — казенное учреждение.

Учитывая изложенное, а также в соответствии с федеральными законами «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 №7-ФЗ (далее — ФЗ «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 №7-ФЗ) и «Об автономных учреждениях» от 3 ноября 2006 г. №174-ФЗ (далее — ФЗ «Об автономных учреждениях» от 3 ноября 2006 г. №174-ФЗ) в настоящий момент в Российской Федерации можно выделить три вида федеральных государственных учреждений: автономные, бюджетные и казенные.

В связи с этим возникает потребность сравнить правовое положение названных уч-

реждений, выделив их основные сходства и отличительные черты.

Для начала выделим сходства, характерные для федеральных казенных, бюджетных и автономных учреждений.

Итак, общим для всех трех видов учреждений будет являться прежде всего то, что они отнесены законодателем к некоммерческим организациям. Учредителем, а вместе с тем и собственником имущества учреждений на федеральном уровне, является Российская Федерация, осуществляющая свои функции и полномочия учредителя посредством уполномоченного федерального органа исполнительной власти.

Имущество учреждений закрепляется за ними на праве оперативного управления, в соответствии Гражданским кодексом РФ (далее — ГК РФ), что означает, что учреждения владеют и пользуются этим имуществом в установленных законом пределах в соответствии с целями своей деятельности, назначением имущества и, если иное не установлено законом, распоряжаются этим имуществом с согласия его собственника.

К основному виду деятельности данных учреждений относится выполнение государственных заданий, которые формируются и утверждаются для них органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя. При этом учреждения не вправе отказаться от выполнения такого задания.

© Михаил Михайлович Молдованов

* Кандидат юридических наук, советник Экспертного центра Аппарата министра обороны РФ [m-m85@yandex.ru]
119160, г. Москва, ул. Знаменка, д. 19

Наконец, указанные учреждения обеспечивают открытость и доступность установленного законом перечня документов (учредительные документы, свидетельство о государственной регистрации, решение учредителя о создании того или иного учреждения, положения о филиалах и представительствах и т.д.). Необходимо отметить, однако, что в отношении казенных и бюджетных учреждений названное положение вступило в силу лишь с 1 января 2012 г.

Теперь перейдем к анализу отличий, существующих между тремя видами рассматриваемых федеральных учреждений.

Прежде всего необходимо отметить, что каждое из трех видов учреждений имеет свое законодательно установленное определение. Дабы не указывать все, сошлемся на нормативные положения: ст. 6 Бюджетного кодекса (далее — БК РФ), ч. 1 ст. 9.2 ФЗ «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 г. №7-ФЗ, ч. 1 ст. 2 ФЗ «Об автономных учреждениях» от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ.

Данные учреждения можно разделить по видам их деятельности. Так, несмотря на то, что для всех трех типов учреждений в качестве основного вида деятельности признается деятельность, непосредственно направленная на достижение целей, ради которых они созданы, тем не менее федеральные бюджетное и автономное учреждения вправе сверх установленного государственного задания выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к их основной деятельности, для граждан и юридических лиц за плату и на одинаковых условиях при оказании однородных услуг. И бюджетное, и автономное учреждения вправе осуществлять иные виды деятельности, не являющиеся основными видами деятельности, лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и соответствующие указанным целям, при условии, что такая деятельность указана в их учредительных документах (уставе). Плюс к этому оба этих вида учреждений осуществляют в соответствии с государственными заданиями и (или) обязательствами перед страховщиком по обязательному социальному страхованию деятельность, связанную с выполнением работ, оказанием услуг. Что касается казенного учреждения, то оно может осуществлять приносящую доходы деятельность, только если такое право предусмотрено в его учредительном документе.

Различаются они и по установленному порядку распоряжения имуществом. Так, бюджетное и автономное учреждения без согласия учредителя (собственника) не вправе распоряжаться недвижимым имуществом и особо ценным движимым имуществом; остальным находящимся

на праве оперативного управления имуществом названные учреждения вправе распоряжаться самостоятельно, если иное не предусмотрено законом. Что касается казенного учреждения, то оно не вправе отчуждать либо иным способом распоряжаться без согласия собственника любым имуществом. При этом если доходы федерального казенного учреждения поступают в федеральный бюджет, то доходы бюджетного и автономного учреждений поступают в их самостоятельное распоряжение.

Другое отличие заключается в возможности создания других юридических лиц. Бюджетные и автономные учреждения вправе с согласия собственника вносить в уставный (складочный) капитал других юридических лиц или иным образом передавать в качестве их учредителя или участника денежные средства и иное имущество (за рядом установленных законом исключений). Казенным учреждениям такие действия прямо запрещены законом.

Порядок осуществления операций с денежными средствами включает в себе отличие для всех трех видов учреждений. Так, федеральное бюджетное учреждение осуществляет операции с поступающими ему в соответствии с законодательством РФ средствами через лицевые счета, открываемые в территориальном органе Федерального казначейства в установленном законом порядке. Казенное учреждение осуществляет операции с бюджетными средствами через лицевые счета, открытые ему в соответствии с БК РФ. У федеральных автономных учреждений в данном аспекте гораздо больше свободы, так как законодатель разрешает им открывать лицевые счета не только в территориальных органах Федерального казначейства, но и счета в кредитных организациях.

Важной отличительной чертой для данных учреждений является степень ответственности по обязательствам. Здесь опять прослеживается близость бюджетного и автономного учреждений, так как и одно и второе отвечают по своим обязательствам всем находящимся у них на праве оперативного управления имуществом, за исключением недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за данными учреждениями собственником или приобретенных ими за счет выделенных собственником средств. Собственник имущества бюджетного и автономного учреждений не несет ответственность по обязательствам этих учреждений. При этом автономное учреждение не отвечает по обязательствам собственника его имущества. В то же время казенное учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами и, в отличие от бюджетного и автономного учреж-





дений, при недостаточности указанных денежных средств субсидиарную ответственность по обязательствам такого учреждения несет собственник его имущества.

Отличие в зависимости от порядка финансового обеспечения. Здесь необходимо отметить наличие ряда нюансов для каждого из трех рассматриваемых учреждений. Например, финансовое обеспечение деятельности федерального автономного учреждения осуществляется в виде субсидий из федерального бюджета РФ и иных не запрещенных федеральными законами источников. В отношении бюджетных учреждений законодатель более конкретен. Так, финансовое обеспечение выполнения государственного задания федеральным бюджетным учреждением осуществляется исключительно в виде субсидий из федерального бюджета РФ. Однако и в этом вопросе есть общее между автономным и бюджетным учреждениями: в случае сдачи в аренду с согласия учредителя недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленного за этими учреждениями учредителем или приобретенного ими за счет средств, выделенных учредителем на приобретение такого имущества, финансовое обеспечение содержания такого имущества учредителем не осуществляется. В отношении федерального казенного учреждения надо отметить, что финансовое обеспечение его деятельности осуществляется за счет средств федерального бюджета и на основании бюджетной сметы, оно не имеет права предоставлять и получать кредиты (займы), приобретать ценные бумаги, ему также не предоставляются субсидии и бюджетные кредиты.

Еще одним отличием является порядок реализации государственного задания. По очередному параметру отмечается схожесть бюджетного и автономного учреждений, так как государственные задания для федерального бюджетного и автономного учреждений в соответствии с предусмотренными их учредительными документами (уставом) основными видами деятельности формирует и утверждает соответствующий орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя. И вновь отличительной чертой характеризуется правовое положение в данном аспекте федерального казенного учреждения. Так, заключение и оплата федеральным казенным учреждением государственных контрактов, иных договоров, подлежащих исполнению за счет федеральных бюджетных средств, производятся от имени РФ в пределах доведенных федеральному казенному учреждению лимитов бюджетных обязательств, если иное не установлено БК РФ, и с учетом принятых и неисполненных обязательств. Нарушение федеральным казенным учреждением названных

требований при заключении государственных контрактов, иных договоров является основанием для признания их судом недействительными по иску органа государственной власти (государственного органа), органа управления государственным внебюджетным фондом.

Отметим и различия в порядке управления. В данном случае уместно будет говорить о близости бюджетных и казенных учреждений и отличительных особенностях автономного учреждения. Структура, компетенция, порядок формирования и срок полномочий органов управления федеральными бюджетными и казенными учреждениями, порядок принятия ими решений и выступления от их имени устанавливаются их учредительными документами в соответствии с ФЗ «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 №7-ФЗ и иными федеральными законами, а также в соответствии с нормативными правовыми актами Президента РФ, Правительства РФ или в случаях, установленных федеральным законом, нормативными правовыми актами иных государственных органов. В случае же с автономным учреждением, его структура, компетенция его органов, порядок их формирования, сроки полномочий и порядок их деятельности определяются уставом автономного учреждения в соответствии с ФЗ «Об автономных учреждениях» от 3 ноября 2006 г. №174-ФЗ и иными федеральными законами. Органами автономного учреждения являются наблюдательный совет, руководитель, а также иные предусмотренные федеральными законами и уставом автономного учреждения органы (общее собрание (конференция) работников автономного учреждения, ученый совет, художественный совет и другие).

Стоит выделить и различия в порядке утверждения и внесения изменений в устав. Здесь, как и в предыдущем случае, наблюдается схожий порядок правового регулирования между бюджетным и казенным учреждениями и отличный от него — в случае с автономным учреждением. Так, если утверждение устава автономного учреждения и внесение изменений в него относится к компетенции учредителя, то в случае с федеральными бюджетными и казенными учреждениями утверждение устава, а также внесение изменений в него осуществляются в порядке, установленном Правительством РФ.

Кроме того, автономное учреждение обязано ежегодно публиковать отчеты о своей деятельности и об использовании закрепленного за ним имущества в определенных учредителем автономного учреждения средствах массовой информации. Порядок опубликования отчетов, а также перечень сведений, которые должны содержаться в отчетах, устанавливаются Правительством РФ.

И, наконец, последнее различие между рассматриваемыми учреждениями заключается в порядке их создания, изменения типа, реорганизации и ликвидации. В очередной раз названный порядок будет совпадать у федеральных бюджетных и казенных учреждений и отличаться у федерального автономного учреждения. В случае с федеральными и казенными учреждениями решение о их создании, реорганизации, изменении типа федерального бюджетного учреждения в целях создания федерального казенного учреждения, а также изменение типа федерального казенного учреждения в целях создания федерального бюджетного учреждения, наконец, ликвидации принимается в порядке, установленном Правительством РФ. В отношении федерального автономного учреждения, необходимо отметить, что указанные выше процедуры применительно к нему имеют более сложную структуру. Во-первых, оно может быть создано путем его учреждения или путем изменения типа существующего государственного учреждения. Решение о создании автономного учреждения на базе имущества, находящегося в федеральной собственности, принимается Правительством РФ на основании предложений федеральных органов исполнительной власти, если иное не предусмотрено нормативным правовым актом Президента РФ. Решение о создании автономного учреждения на базе имущества, находящегося в федеральной собственности, путем изменения типа существующего федерального бюджетного или казенного учреждения принимается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции и полномочия по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в соответствующей сфере, в отношении учреждения, находящегося в ведении этого органа или федеральных служб и агентств, подведомственных этому органу, а также федеральным органом государственной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Президент РФ или Правительство РФ в отношении федерального бюджетного или казенного учреждения, находящегося в его ведении. Автономное учреждение может быть реорганизовано в случаях и в порядке, предусмотренных ГК РФ, ФЗ «Об автономных учреждениях» от 3 ноября 2006 г. №174-ФЗ и иными федеральными законами (при этом лишь в том случае, если это не повлечет за собой нарушение конституционных прав граждан в социально-культурной сфере, в том числе прав граждан на получение бесплатной медицинской помощи

и бесплатного образования или права на участие в культурной жизни). Если иное не предусмотрено федеральным законом, бюджетное или казенное учреждение может быть создано по решению учредителя автономного учреждения путем изменения его типа в порядке, устанавливаемом Правительством РФ в отношении автономных учреждений, созданных на базе имущества, находящегося в федеральной собственности. Автономное учреждение может быть ликвидировано по основаниям и в порядке, которые предусмотрены ГК РФ. Принятие решения о ликвидации и проведение ликвидации автономного учреждения осуществляются в порядке, установленном Правительством РФ в отношении федеральных автономных учреждений.

Таким образом, внесенные законодателем изменения в первую очередь направлены на оптимизацию федеральными органами исполнительной власти работы подведомственных им государственных учреждений.

Вместе с тем хотелось бы рекомендовать законодателю заменить содержащийся в ч. 4 ст. 24 ФЗ «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 г. №7-ФЗ прямой запрет казенным учреждениям выступать учредителем (участником) юридических лиц.

Представляется целесообразным уравнивать в данном вопросе казенные учреждения с бюджетными и автономными, предоставив им право вносить в уставный (складочный) капитал других юридических лиц или иным образом передавать в качестве их учредителя или участника денежные средства и иное имущество (за рядом исключений) с согласия собственника.

Кроме того, последовательным со стороны законодателя было бы и уравнивание порядка финансового обеспечения деятельности автономного и бюджетного учреждений, посредством предоставления права последнему получать финансирование не только в виде субсидий из бюджета, но и иных не запрещенных федеральными законами источников.

Внедрение предлагаемых элементов рыночных отношений в деятельность казенных, бюджетных и автономных учреждений, а также создание дополнительной материальной базы для привлечения средств из внебюджетных источников финансирования позволит, на наш взгляд, оказать влияние на повышение качества выполняемых или оказываемых такими учреждениями работ или услуг, соответственно сориентировав их на более полный учет интересов населения.

Материал поступил в редакцию 25 сентября 2012 г.

