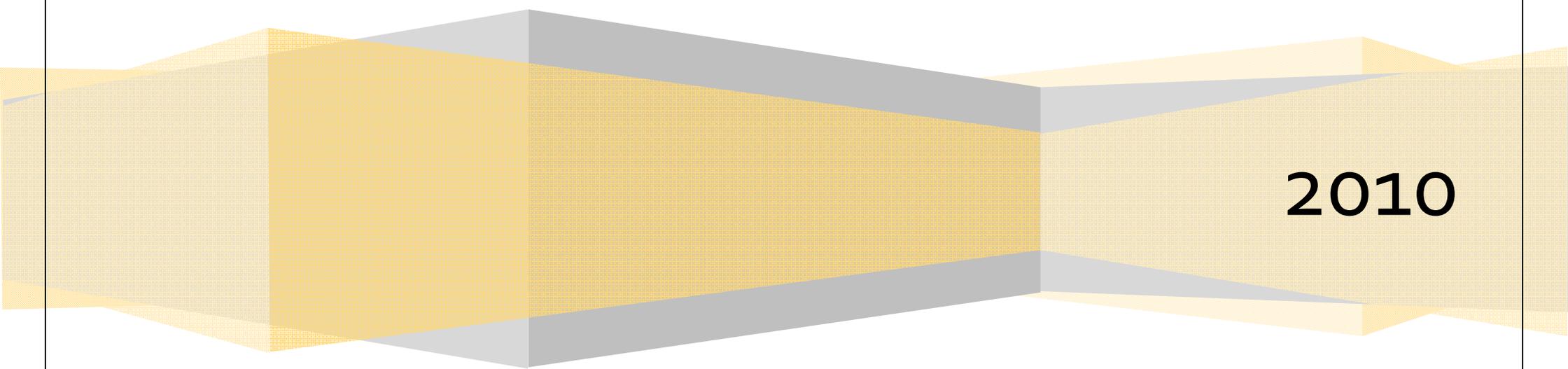


МГУ

реформа Академии наук

Федеральный закон об изменении статуса бюджетных учреждений

agathos12345



2010

В мае был принят Федеральный Закон* об изменении статуса бюджетных учреждений (далее ФЗ "Об..."), а в июне в аппарат Правительства РФ членами Президиума РАН было внесено предложение придать академическим институтам статус "бюджетных учреждений".

На данный момент Академические институты согласно Уставу РАН являются некоммерческими организациями, именуемыми "учреждение Российской Академии наук".

Поскольку Гражданский Кодекс РФ прямо предусматривает возможность существования не названных в нём организационно-правовых форм (т.н. иных), никаких сложностей их функционирования объективно не существует в этом аспекте.

Однако представители Президиума РАН вдруг начали говорить, что такой вид некоммерческих организаций создает ученым немало проблем (которые, естественно, не называют).

В принципе для некоторого упрощения ведения дел можно было бы -- но совсем необязательно -- просить сделать поправку в ГК РФ и среди "иных" явным образом обозначить форму "учреждение Российской академии наук".

Члены Президиума РАН представляют это дело, во-первых, необходимым и, во-вторых, неисполнимым: вместе с представителями Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства они выработали позицию, что внести в Гражданский кодекс два слова ("учреждение Российской академии наук") среди особых форм некоммерческих организаций якобы нереально.

Этим представители Президиума РАН обосновали свои действия по направлению Правительству предложения придать академическим структурам статус "бюджетных учреждений".

Я боюсь, что при нынешней активности научного сообщества в ближайшем будущем институты РАН действительно станут "бюджетными учреждениями", причём "бюджетные" с принятием ФЗ "Об..." понимаются совсем по-новому.

Немного поразмыслить о ФЗ "Об...", который [едросовская](#) Государственная Дума РФ приняла в мае, можно, даже поверхностно зная ситуацию.

В своё время, когда появился закон об автономных учреждениях, коммунистам удалось провалить поправку, которая говорит, что автономное учреждение создаётся по инициативе и с согласия самого коллектива учреждения. Поэтому закон об автономных учреждениях, нацеленный на коммерциализацию госсектора, сработал очень слабо. Таким образом, реформаторы, не будучи в силах противостоять широкому общественному мнению о невозможности перевода некоторых бюджетников и, в частности, фундаментальной науки на негосударственные формы, пошли по эффективному пути подмены понятия "бюджетное учреждение" с дальнейшим присвоением академическим институтам этого статуса.

ФЗ "Об..." уже принят - и бюджетным учреждением в традиционном смысле этого слова теперь остаётся только "казённое учреждение".

"Бюджетные учреждения (б/у)" не имеют сметы, они финансируются посредством субсидий. В настоящее время определение субсидии отсутствует в российском законодательстве (в т.ч. в Бюджетном кодексе). Но правовая конструкция "субсидии" такова, что средства даются на условиях долевого финансирования целевых расходов, т.е. это частичное финансирование, которым государство дополняет то, что удастся заработать самому юридическому или физическому лицу. Размер доли, или части, с которой входит государство, не наибольший, а просто некоторый, и, таким образом, бюджетные средства для "бюджетного учреждения (б/у)" не являются *основным* источником финансирования.

При этом финансируется не "бюджетное учреждение (б/у)", а задания, которые оно обязано выполнять. Необходимый объём средств для выполнения задания может не соответствовать размеру субсидии; вопрос о соответствии остаётся вопросом воли высших чиновников в Правительстве. /*Антикоррупционный потенциал ФЗ очевидно тождественно равен нулю.* /

"Бюджетное учреждение (б/у)" не вправе отказаться от выполнения бюджетного задания независимо от достаточности предоставляемых на его реализацию субсидий. Так заложен механизм закрытия "бюджетного учреждения (б/у)" на основании невыполнения заданий.

Мне не хочется, чтобы складывалось впечатление, что изменение статуса с "учреждения РАН" как особого типа некоммерческой организации на "бюджетное учреждение (б/у)", понимаемого в контексте новопринятого ФЗ, упирается в проблему финансирования. Это совсем не так.

В ФЗ "Об..." полностью размывается прежнее содержание понятия бюджетного учреждения - и "учреждения" как такового. По ГК РФ, "учреждение" определяется как субъект, который

- полностью или частично финансируется собственником (эта норма для "бюджетного учреждения (б/у)" не выполняется);
- собственник несёт субсидиарную ответственность (для "бюджетного учреждения (б/у)" этой нормы нет);
- не вправе отчуждать либо иным способом распоряжаться собственностью (также нет).

Основных характеристик "учреждения" нет у "бюджетного учреждения (б/у)" — значит, это уже не "учреждение" по ГК РФ. И нормы Бюджетного кодекса РФ на него не распространяются: "бюджетные учреждения (б/у)" юридически находятся вне бюджетной системы.

Заключение комитета по гражданскому, уголовному и арбитражному законодательству содержит вывод о том, что закон фактически превращает некоммерческие бюджетные учреждения в коммерческие организации.

Комитет рекомендовал Правительству выбрать форму унитарного предприятия. Они руководствовались прозрачной логикой:

Учреждение по своей правовой природе является некоммерческой организацией, которая создается собственником для осуществления управленческих, социальных, культурных или иных функций некоммерческого характера. Это, в свою очередь, предполагает, что собственник, учредивший такого рода организацию, для достижения поставленных при создании целей должен содержать ее полностью или хотя бы частично финансировать ее деятельность. В противном случае, если, создавая ту или иную организацию, учредитель основной целью ее деятельности планирует установить не осуществление каких-либо функций некоммерческого характера, а извлечение прибыли, ему следует избрать для такого юридического лица одну из организационно-правовых форм коммерческих организаций. Поэтому, по существу, закрепление в законе предлагаемого типа "бюджетного учреждения (б/у)" размывает саму конструкцию учреждения, поскольку по объему предоставляемой ему правоспособности оно представляет собой фактически разновидность коммерческой организации.

Комитет по строительству и земельным отношениям в своём заключении резонно заметил, что в финансово-экономическом обосновании к законопроекту фактически не приводятся оценки и прогнозы изменения соответствующих расходов бюджетной системы в

условиях изменения функционирования "бюджетных учреждений (б/у)", этот вопрос намеренно умалчивается.

Коротко напомним последние события, определившие положение бюджетных учреждений в связи с ним.

До ФЗ о монетизации 2004 (вступил в силу в 2005) бюджетные учреждения могли распоряжаться своими дополнительными (=внебюджетными) доходами в целях реализации уставной деятельности для того, чтобы покрыть недостающую половину от минимальной потребности финансирования. ФЗ о монетизации отобрал эту возможность, при этом бюджетное финансирование *реально* не стали увеличивать. Теперь, по принятому ФЗ "Об...", для "бюджетных учреждений (б/у)" как бы будет возвращена возможность распоряжаться средствами от дополнительных доходов, а на самом деле госбюджетные средства как источник финансирования перестают быть основными (достаточными их объемы последние двадцать лет не были, теперь же объёмы не будут дотягивать и до крайне необходимых). Этим же прописана схема, реализующая в конечном счёте сценарий долговой ямы: вместе с расширением финансово-экономических рамок деятельности бюджетных учреждений значительно ограничится финансовых гарантий этой деятельности со стороны государства (для "бюджетных учреждений" нет субсидиарной ответственности учредителя).

Разрешена приватизация не особо ценного имущества без согласия собственника (государства), а с согласия собственника – также и особо ценного движимого и недвижимого имущества. Приватизированное уже спокойно законно может быть вовлечено в торговый оборот. Т.е. фактически имущество разделили на то, которое будут разорять, скооперировавшись с высшими чинами на этапе присвоения статусов (особо ценный или не особо ценный), и то, к-рое будет реализовано с помощью тактики нажима и подкупа руководства "бюджетных учреждений(б/у)" на этапе инициирования сделки.

Особо ценное, видимо, будут приватизировать, когда у "бюджетных учреждений(б/у)" будут колоссальные долги,- приватизировать будут именно для дальнейшей реализации в целях покрытия долгов; покупателя и схему, в которой это будет делаться за бесценок, найдут так, как обычно. /*Антикоррупционный потенциал ФЗ очевидно тождественно равен нулю.* /

Государство в рамках законодательства предстаёт таким невиданным и неслыханным собственником и учредителем, существование которого противоречит основам конструкции права собственности. В том числе оно не обязано финансировать созданные им учреждения. Поэтому сейчас будут приниматься одна за одной поправки к ФЗ "Об..." и кодексам Законов РФ.

И вся эта грандиозная перестройка коснётся Академии наук, поскольку члены Президиума написали в Администрацию Президента с просьбой присвоить институтам статус бюджетных учреждений взамен "учреждений РАН", прикрываясь идеей о существовании непреодолимых юридических сложностей функционирования институтов в прежнем статусе и тезисом о невозможности пролоббировать внесение в ГК РФ якобы обязательной оговорки о форме "учреждение РАН".

Особо хваткому руководству ин-тов РАН в качестве компенсации за развал науки дадут возможность обогащаться, используя примерно такую схему:

- По ст. 298 ГК РФ, частный собственник, когда даёт собственность частному учреждению, то есть созданное частным собственником, не разрешает ему распоряжаться без его согласия частное учреждение. "Бюджетное же учреждение (б/у)" может это делать: оно вправе отчуждать либо иным способом распоряжаться имуществом, закреплённым за ним собственником имущества -- государством.

Поскольку ФЗ вывел "бюджетное учреждение (б/у)" из-под действия положений ГК РФ об учреждениях, то, соответственно,

- доход от использования имущества, находящегося в государственной собственности, для "бюджетного же учреждения (б/у)" является не доходом бюджета, а доходом руководителя (и/или трудового коллектива),
- собственником имущества, которое приобретено за счёт доходов от приносящей доход деятельности, вполне признаётся руководитель предприятия (и/или трудовой коллектив),
- Хваты из руководства б/у смогут также наживаться, продавая карманным фирмам особо ценное движимое имущество, если оно приобретено за счёт собственных средств "бюджетного учреждения (б/у)" (при многомиллиардной стоимости это можно делать по частям, заключая сделки по единицам процентов стоимости).

Несколько отойдя от этих рассуждений, приведу цитату.

Н.Волочкова, корр. газеты "Поиск" (рупор Президиума РАН):

- "Закон об АУ, БУ и КУ", как его называют в народе, вызвал много споров и критики со стороны образовательного сообщества. Нет ли в нем минусов для академии?

А. Некипелов, вице-президент РАН:

- Мы не видим в положениях этого нормативного акта ничего для себя опасного.

Каким образом спрятаны в законе "Об..." возможности разбираться с негодными:

Поскольку финансировать будут только задания, то будут ликвидировать институты путем *временного отказа* в государственных заданиях под предлогом кризиса или под любым другим предлогом.

На пленарном заседании Государственной Думы РФ 12 февраля 2010 г. депутат О. Дмитриева описала следующую ситуацию, которая складывается даже без учёта действия нового закона:

В Петербурге есть больница блокадников, бывшая больница обкома партии. Стоит около Смольного, имеет хороший коечный фонд -- и большой спрос среди блокадников. Её разными путями хотят выдавить с этого места, потому что место очень хорошее — большой кусок земли с садом в центре Петербурга. "(...) Уже сейчас сокращают задание – они не имеют планового задания на лечение больных. Коечный фонд есть, врачи есть, больные есть — задания нет. Дальше финансовые проблемы у больницы — финансовые нарушения и так далее. Ещё этого закона нет, а уже пытаются всё привлекательное, всё, что имеет ценность ... объявить ненужным через варьирование планового задания (...)"

В этом абзаце у меня будет маленькое лирическое отступление.

Я сколько живу, всегда, анализируя диалог, обращаю всё своё внимание на внешние обстоятельства разговора, сам факт того, что диалог состоялся, и состоялся не раньше-не позже, у такой-то принимающей стороны и т.п., на то, кто говорит, какая у него глобально структура интересов. А уж конкретика (тема, идеи) высказываний обеих сторон -- дело десятое. Самое загадочное, то самое, что увлекает меня, -- это цели. Цель высказываний не совпадает с их содержанием. Представим себе испанца, пришедшего в течение временного перемирия для переговоров к индейцам и говорящего долго и успешно о достижении договорённостей, способных увести от масштабных потерь, и о чём-нибудь ещё

разумном добром вечном, а в это время испанский отряд обходит индейцев с тыла, чтобы ударить. Умозрительный пример. Мне важно, что верно обозначенные в разговоре проблемы (например, нечистое руководство некоторых институтов Академии наук) и верные рассуждения о том, как бы это можно было поправить, также как и принятые высокие решения этих проблем, на самом деле являются составной частью (как бы пусковым механизмом) реализации совсем других целей. О.Дмитриева предлагала на заседании ГД РФ вспомнить, что в первой половине 1990-х гражданам, оглушённым кризисом и массовой идеологической обработкой, не без успеха внушали, что госпредприятия фактически приватизированы «красными директорами», и единственный способ решить проблему – запустить программу ваучерной приватизации. Последствия хорошо известны – создание в стране системы олигархического капитализма. При этом те, кто частично и незаконно использовал доход от государственной собственности, стали собственниками по закону и получили в своё распоряжение весь доход. При этом в олигархов чаще всего превращались либо бывшие менеджеры, либо приближённые к власти сомнительные дельцы и откровенные мошенники. В настоящее время предлагается все тот же метод борьбы с незаконной приватизации – её узаконивание.

ЦК Профсоюза работников образования и науки выступал против ФЗ "Об...", Съезд ректоров принимал специальное решение и направил телеграмму в адрес председателя ГД Грызлова.

Именно Минфин инициировал и разрабатывал этот законопроект. Разработка законопроекта была одобрена решением комиссии при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию законодательства от 07.10.2009, планом мероприятий по совершенствованию государственного управления в 2009-2010, утверждённым Распоряжением Правительства РФ от 03.12.2009 и осуществлялась рабочей группой при Правительстве РФ с участием федеральных органов исполнительной власти (Минфин) и Высшей школы экономики.

А уже в мае 2010, через семь месяцев, силами Государственной Думы РФ закон был принят.

/*Пример широчайшего участия гражданского общества и доказательство того, что всё делается на федеральном уровне не в тихую и келейно, а гласно и открыто*/

Фундаментальный подход при разработке проекта не скрывался: он зиждется на идее превращения государственного сектора в разновидность бизнеса. Бюджетные учреждения с расширенными правами – новые "бюджетного учреждения (б/у)" -- это вовсе и не учреждения; более того – и не некоммерческие организации вообще. Это разновидность коммерческих предприятий со всеми вытекающими отсюда последствиями. Цели «чикагских мальчиков» кристально ясны и не меняются по сей день.

nota bene:

ФЗ "Об..." относится ко всем учреждениям системы образования, здравоохранения, культуры.

Для старого бюджетного учреждения никакой обязательной процедуры выбора статуса между организационно-правовыми формами автономного учреждения, бюджетного учреждения или казенного учреждения, естественно, нет. В отношении некоторых старых бюджетных учреждений высшие чиновники сочтут нужным рассмотреть вопрос о присвоении статуса автономного или казенного учреждения и поддержат инициативу самого учреждения, в отношении абсолютного большинства -- нет.

Фактически за редчайшими исключениями все нынешние бюджетные учреждения по умолчанию трансформируются в "бюджетные учреждения (б/у)", понимаемые в контексте новопринятого ФЗ.

На данный момент он принят [голосами](#) политической партии "Единая Россия" в ГД РФ, но вступит в силу в 2012.

До этого времени с одной стороны баррикад будут разрабатывать

законы об изменениях в этот ФЗ, а с другой стороны баррикад законы, вносящие изменения в ГК, БК, другие ФЗ, с целью их приспособления под варварские нормы ФЗ "Об...". Наверняка примут решение о том, чтоб отложить сроки вступления в силу этого ФЗ.

На данный момент уже поделены фабрики и заводы, поделена инфраструктура, поделены естественные монополии, леса, земли и водные ресурсы. Что ещё осталось в собственности государства? Это бюджетная сфера. Все страны социальную сферу, которая предоставляет бесплатные услуги населению, держат в форме традиционных бюджетных учреждений со сметой, субсидиарной ответственностью государства, с обязанностью собственника полностью или частично финансировать эти учреждения. Когда же дают бюджетным учреждениям сигнал — зарабатывать деньги, это значит оказывать платные услуги. Высказывалось уже мнение о том, что ранг такого закона требует референдума.

Очевидно, что на референдум Правительство никогда не согласится. Есть ещё возможность от Государственной Думы РФ обратиться в Конституционный Суд РФ для проверки положений закона на соответствие Конституции. У КПРФ недавно была такая история – они, будучи против 350 единоросов, набрали 92 подписи депутатов под обращением о неконституционности некоторых положений закона, связанных с ЕГЭ, для обращения в Конституционный суд. Там были реальные шансы. Но после этого Правительство провело переговоры с лидерами Справедливой России, и те *не направили* совместный подготовленный запрос в Конституционный суд.

Когда ФЗ "Об..." вынесли на обсуждение в ГД РФ и пытались побыстрому принять, Компартия требовала фактически заставить работать часть норм, укладывающих "бюджетное учреждение (б/у)" в правовую конструкцию "учреждение", из которой её ФЗ выводит. (Требовали возвращения прописанного в ГК РФ госфинансирования именно учреждений, а не заданий; возвращения субсидиарной ответственности государства.)

*Федеральный закон Российской Федерации от 08 мая 2010 N 83-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений"