

Кирилова Надежда Андреевна

**ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ В МЕХАНИЗМЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ УЧРЕЖДЕНИЙ**

В статье анализируются изменения правового положения государственных и муниципальных учреждений, произошедшие в связи с принятием федерального закона № 83-ФЗ, их влияние на повышение эффективности предоставления государственных и муниципальных услуг.

Адрес статьи: [www.gramota.net/materials/3/2011/6-3/24.html](http://www.gramota.net/materials/3/2011/6-3/24.html)

Источник

**Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики**

Тамбов: Грамота, 2011. № 6 (12): в 3-х ч. Ч. III. С. 107-110. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: [www.gramota.net/editions/3.html](http://www.gramota.net/editions/3.html)

Содержание данного номера журнала: [www.gramota.net/materials/3/2011/6-3/](http://www.gramota.net/materials/3/2011/6-3/)

**© Издательство "Грамота"**

Информацию о том, как опубликовать статью в журнале, можно получить на Интернет сайте издательства: [www.gramota.net](http://www.gramota.net)  
Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: [voprosy\\_hist@gramota.net](mailto:voprosy_hist@gramota.net)

**POWER MYTHOLOGIZATION IN V. ROZANOV'S WORKS**

**Nataliya Konstantinova Kashina**, Ph. D. in Philology, Associate Professor  
*Department of Cultures Theory and History*  
*Kostroma State University named after N. A. Nekrasov*  
*kashdann55@rambler.ru*

The author reveals the originality of V. Rozanov's understanding of power problem and its historical background: in his works power mythologization takes place and tsar becomes the basic mythologeme. In Rozanov's myth tsar's power is God-given and tsar is the metaphysical basis of Russian life. Along with his abdication the country unity goes to ruin and rupture with Eternity takes place. V. Rozanov opposes monarchy to republic which, according to his version, became the outcome of pagan antiquity while tsar's personality was formed in Christian values.

*Key words and phrases:* paganism; Christianity; republic; parliament; tsar; God-given character; mythologeme; historical and mythical time; tragic fate; metaphysical essence.

УДК 43-1

*В статье анализируются изменения правового положения государственных и муниципальных учреждений, произошедшие в связи с принятием федерального закона № 83-ФЗ, их влияние на повышение эффективности предоставления государственных и муниципальных услуг.*

*Ключевые слова и фразы:* государственные и муниципальные услуги; государственные и муниципальные учреждения; классификация учреждений; имущественная основа деятельности учреждений; ответственность учреждений.

**Надежда Андреевна Кирилова**, к.ю.н., доцент  
*Кафедра гражданского права и процесса*  
*Сибирская академия государственной службы*  
*kirilovan@yandex.ru*

**ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ  
И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ В МЕХАНИЗМЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ  
ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ УЧРЕЖДЕНИЙ<sup>©</sup>**

Государственные (муниципальные) учреждения являются юридическими лицами, создаваемыми для выполнения работ или оказания услуг в целях обеспечения реализации полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления в различных сферах. При этом услуги, предоставляемые учреждениями на основании государственного или муниципального задания, относятся к категории государственных или муниципальных услуг (п. 3 ст. 1 ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»). Иными словами, учреждения являются одними из основных субъектов наряду с государственными и муниципальными органами, на которые возложена задача предоставления государственных и муниципальных услуг гражданам и юридическим лицам. Выполнение этой задачи потребовало кардинального реформирования законодательства о правовом положении учреждений. Федеральный закон № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (далее – закон № 83-ФЗ) [4], вступивший в силу с 1 января 2011 года, и нормативные правовые акты, принятые во исполнение данного закона, заложили нормативную основу такого реформирования. Как было указано в пояснительной записке к проекту закона № 83-ФЗ, целью его принятия является повышение эффективности предоставления государственных и муниципальных услуг, при условии сохранения (либо снижения темпов роста) расходов бюджетов на их предоставление [5]. На первый взгляд, кажется, что не только нет прямой зависимости между повышением эффективности предоставления услуг и сокращением расходов бюджетов на их предоставление, но имеется прямое противоречие между этими двумя процессами. Возможно, экономически парадоксально, лингвистически не очень корректно выражено настойчивое стремление государства путем реформирования бюджетной сферы достичь «двойного» эффекта: а) снизить бюджетные расходы на содержание государственных (муниципальных) учреждений; б) повысить эффективность предоставления государственных и муниципальных услуг. Как добиться достижения этих взаимокоррелирующих целей, указано в той же пояснительной записке: путем создания условий и стимулов для сокращения внутренних издержек учреждений и привлечения ими внебюджетных источников финансового обеспечения. Иными словами, генеральным направлением реформирования правового положения учреждений является создание правовых средств, позволяющих учреждениям не просто функционировать, но

быть результативными в сфере оказания государственных и муниципальных услуг. Учредители учреждений – Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования – сохраняют за собой минимальные обязанности по финансовому обеспечению выполнения учреждением государственного (муниципального) задания, остальное – обязанность самого учреждения.

За счет каких же правовых средств повышение эффективности предоставления услуг, по замыслу законодателя, возможно? Прежде всего, за счет расширения имущественных возможностей учреждений, устранения сметного финансирования, исключения субсидиарной ответственности учредителя по долгам учреждения. Иными словами, за счет «коммерциализации» данного вида некоммерческих организаций. При этом радикальность реформирования бюджетной сферы смягчается попыткой создать три типа государственных (муниципальных) учреждений, различающихся степенью вовлеченности в коммерческий оборот. Основная идея деления учреждений на казенные, бюджетные и автономные заключается в том, чтобы по мере увеличения экономического, организационного, управленческого потенциала учреждения оно приобретало большую автономность от учредителя, большую имущественную независимость и самостоятельность. Публично-правовые образования как учредители сохраняют за собой обязанности по полному финансовому обеспечению деятельности только казенных учреждений, которые должны создаваться для исполнения государственных (муниципальных) функций либо выполнения работ, оказания услуг в наиболее социально значимых сферах. В иных сферах должны действовать бюджетные либо автономные учреждения, за счет изменения правового положения которых и планируется достичь целей реформирования. Насколько адекватно и последовательно прочерчена в законодательстве идея деления учреждений на типы? Полагаем, что законодателю не хватило жесткости в установлении «показаний» к изменению типа учреждений, которая уже сейчас отражается при реализации норм закона на практике. Очевидно, что закрепление новых типов учреждений может иметь смысл, если законодатель четко разграничивает сферы деятельности таких учреждений и их правовой статус. На основании анализа норм закона № 83-ФЗ можно заключить, что создание казенных учреждений предусмотрено в наиболее социально значимых сферах, перевод которых на рыночную систему отношений невозможен. Что касается бюджетных и автономных учреждений, то сферы их деятельности законом не разграничены вообще. В такой ситуации не ясно, что может служить ориентиром для определения сферы деятельности казенных учреждений (не указанных в законе № 83-ФЗ), бюджетного и автономного? Смеем предположить, что ответ на этот вопрос может крыться в легальных дефинициях таких учреждений, где должны быть названы квалифицирующие признаки того или иного типа учреждений. Но сравнение легальных определений казенного учреждения (абз. 39 ст. 6 Бюджетного кодекса РФ), бюджетного учреждения (п. 1 ст. 9<sup>2</sup> Федерального закона «О некоммерческих организациях») и автономного учреждения (ст. 2 Федерального закона «Об автономных учреждениях») таких признаков не закрепляет. Невозможно не отметить абсолютное тождество легальных дефиниций бюджетного и автономного учреждения. Как следствие такой законодательной расплывчатости, складывающаяся практика некоторых муниципальных образований: бессистемное отнесение бюджетных учреждений к разряду автономных или казенных. В частности, муниципальные образования Новосибирской области выбирают в качестве оптимального тип казенного учреждения для учреждений культуры, руководствуясь тем, что в статусе бюджетного или автономного им просто «не выжить» в условиях рыночной экономики в сельской местности. Очевидно, что идеологи реформирования бюджетной сферы вряд ли предполагали такое использование типа казенного учреждения.

Деление государственных (муниципальных) учреждений на типы приобретает юридическое и экономическое значение только при условии создания специальных правовых режимов для участия каждого из таких учреждений в гражданском обороте. Такие режимы, действительно, нашли отражение в законодательстве. Прежде всего, это правовые режимы имущества, закрепленного за учреждениями. Наиболее существенную часть имущества учреждений составляет имущество, закрепленное собственниками за государственными и муниципальными учреждениями на праве оперативного управления. Особенностью обновленного правового режима такого имущества является разграничение правового регулирования владения и пользования, с одной стороны, и распоряжения – с другой. При этом владение и пользование имуществом учреждения будет осуществляться традиционно: в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, назначением этого имущества, а распоряжение – с согласия собственника этого имущества, если иное не установлено законом (ст. 296 ГК РФ). Иными словами, законодатель в качестве общего правила установил право учреждения распоряжаться имуществом, закрепленным за ним собственником, с согласия последнего. По нашему мнению, такая законодательная возможность может рассматриваться в качестве одного из правовых средств, которое при его адекватном применении на практике будет способствовать повышению эффективности предоставления государственных и муниципальных услуг.

Наиболее существенные изменения затронули содержание правомочия учреждений по распоряжению закрепленным за ними имуществом. Основное направление изменений, закрепленных в ст. 298 ГК РФ, сводится к тому, что возможности распоряжаться закрепленным за учреждением имуществом поставлены в зависимость от типа учреждения. Так, автономные учреждения без согласия собственника не вправе распоряжаться недвижимым и особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным за счет средств, выделенных собственником на приобретение такого имущества. Что касается бюджетных учреждений, то они без согласия собственника не вправе распоряжаться особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным за счет средств, выделенных собственником на приобретение такого имущества, а также недвижимым имуществом. Казенное

учреждение не вправе отчуждать либо иным способом распоряжаться имуществом без согласия собственника имущества. Таким образом, право государственных (муниципальных) учреждений самостоятельно распоряжаться закрепленным за ним имуществом существенным образом расширено, что является еще одним средством достижения целей реформирования бюджетной сферы [2, с. 134-139].

Следующим правовым средством в механизме повышения эффективности предоставления государственных и муниципальных услуг является расширение возможностей учреждения в отношении распоряжения доходами от приносящей доход деятельности. Доходы учреждения от приносящей доход деятельности, по замыслу идеологов бюджетной реформы, должны существенно увеличиться (это касается бюджетных и автономных учреждений), и это выступит основным рычагом, способным повлечь повышение эффективности предоставления публичных услуг. В обновленном законодательстве четко прочерчено положение о том, что доходы от разрешенной деятельности поступают в самостоятельное распоряжение бюджетного и автономного учреждения (абз. 2 п. 2, абз. 2 п. 3 ст. 298 ГК РФ). Для казенного учреждения право распоряжаться такими доходами не предусмотрено, они поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации (абз. 2 п. 4 ст. 298 ГК РФ), что совершенно адекватно статусу казенного учреждения и его полному финансированию по смете. Соответствующие изменения нашли отражение и в нормах Бюджетного кодекса РФ (ст. 41 Бюджетного кодекса РФ).

Наконец, еще одним правовым средством, направленным на повышение эффективности предоставления государственных и муниципальных услуг, является их «перевод» со сметного финансирования на финансовое обеспечение в виде предоставления субсидий. Цель таких изменений очевидна: снижение государственных затрат, более жесткий контроль за расходованием бюджетных средств, но главное – создание системы, направленной на результат. Иными словами, финансироваться будет не «процесс» деятельности учреждения, а конкретный результат – оказание государственных и муниципальных услуг конкретным потребителям. При этом учредитель выступает в роли заказчика услуг, исполнение которых и гарантирует оплатить в виде предоставления субсидий учреждению на выполнение государственного (муниципального) задания.

Элементы финансового обеспечения вводились постепенно – путем перехода к выдаче учреждениям государственных и муниципальных заданий, но эта практика не была повсеместной, и она никак не влияла на изменение размера сметного финансирования. С окончанием переходного периода, установленного Законом № 83-ФЗ (декабрь 2012 года), основным финансовым источником выполнения функций, возложенных на бюджетные и автономные учреждения, станет именно их финансовое обеспечение на основании государственных и муниципальных заданий.

Реформирование правового статуса государственных и муниципальных учреждений ставило целью, как указывалось, снижение расходов бюджетов, которое достигается в том числе путем исключения субсидиарной ответственности публичного образования по долгам бюджетных и автономных учреждений. Подчеркнем, что закон № 83-ФЗ претворил в жизнь концепцию отделения государственных и муниципальных учреждений (бюджетных и автономных) от государства, субъектов РФ, муниципальных образований, их создавших. В регулировании гражданско-правовой ответственности это проявилось наиболее наглядно. Так, пункт 2 статьи 120 ГК РФ дополнен абзацем следующего содержания: «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. Собственник имущества бюджетного учреждения не несет ответственности по обязательствам бюджетного учреждения». Аналогичная норма предусмотрена и для автономного учреждения. Иными словами, бюджетные и автономные учреждения, не являясь собственниками закрепленного за ними имущества, вместе с тем становятся самостоятельным субъектом ответственности, субсидиарная ответственность собственника имущества учреждения устранена. Как могут быть оценены такого рода изменения? Проблема ответственности юридических лиц и их учредителей перед участниками гражданского оборота – одна из наиболее остро стоящих в современной цивилистике. В настоящее время одна из целей создания юридического лица, а именно – снижение ответственности учредителей, в российском законодательстве и практике его применения доведена до абсурда: ответственность юридических лиц стала фикцией. Указанную проблему пытаются решить, в том числе концептуально. Так, проблема невозможности взыскания убытков с самого юридического лица освещается разработчиками Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации [3], в которой акцентируется внимание на повышении ответственности участников оборота за деятельность создаваемых или контролируемых ими юридических лиц. В данной Концепции положения ГК РФ предлагается дополнить правилом о субсидиарной имущественной ответственности учредителей и участников, выгодоприобретателей и иных лиц, имеющих возможность определять решения о совершении сделок, принимаемые юридическим лицом, перед контрагентами юридического лица. А соответствующие правила Федерального закона «Об обществах с ограниченной ответственностью» и Федерального закона «Об акционерных обществах» предполагается дополнить правилами о субсидиарной ответственности учредителей и (или) участников «компаний одного лица» по долгам (сделкам) таких юридических лиц при недостаточности у последних имущества, если хозяйственное общество совершало такие сделки (сделку) во исполнение воли (указаний) своего единственного учредителя (участника). По сути, это будет означать для

данных ситуаций «снятие корпоративной маски» и распространение на такие отношения норм об ответственности основных (материнских) компаний по долгам дочерних (ст. 105 ГК РФ) [7]. Но в то же время законодатель исключает субсидиарную ответственность Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований по обязательствам созданных ими и полностью подконтрольных им автономных и бюджетных учреждений. Такое положение вещей ущемляет права кредиторов таких учреждений, не соответствует принципам регулирования рыночных отношений, может привести к дестабилизации экономического оборота в целом. В этом видится противоречие в намечающихся тенденциях развития законодательства о коммерческих юридических лицах и некоммерческих организациях. На фоне будущих изменений в пользу повышенной ответственности частных лиц государство избавляется от дополнительной ответственности путем создания конструкции нового бюджетного учреждения и автономного учреждения [1, с. 14]. При такой динамике развития законодательства государство в скором будущем будет полностью скрыто под маской созданных им юридических лиц, при этом оно будет получать выгоды от такого участия в гражданском обороте и не нести бремени ответственности. Безусловно, расходы бюджетов при этом сократятся, но за счет подрыва стабильности гражданского оборота. Этот перекокс интересов пытаются решить путем внесения изменений в ГК РФ на основе разработанного проекта ГК РФ [6]. Нормы данного проекта ГК РФ содержат правила, восстанавливающие субсидиарную ответственность учредителя не только бюджетных учреждений, но и автономных (п. 7 ст. 120<sup>1</sup>). Полагаю целесообразным введение правила о субсидиарной ответственности собственника имущества государственных (муниципальных) учреждений. Сокращение расходов бюджетов не должно ставить под угрозу иные ценности гражданско-правовых отношений (защита интересов всех участников имущественного оборота и поддержание стабильности этого самого оборота).

Цели реформирования бюджетной сферы, а именно повышение эффективности предоставления государственных и муниципальных услуг и сокращение расходов бюджетов на их предоставление, бесспорно, отражают объективные потребности экономического и политического развития современного российского государства. Вместе с тем их достижение должно происходить с помощью адекватных правовых средств, сохраняя и поддерживая стабильность гражданского оборота в целом и имущественного положения всех его участников.

#### *Список литературы*

1. Андреев В. К. Об автономных учреждениях // Российская юстиция. 2007. № 2.
2. Кирилова Н. А. Право оперативного управления государственных и муниципальных учреждений // Вестник Тюменского государственного университета. 2011. № 3. С. 134-139.
3. Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации: одобрена решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 7 октября 2009 г. // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2009. № 11.
4. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений: Федеральный закон от 23 апреля 2010 года № 83-ФЗ // Собрание законодательства РФ (СЗРФ). 2010. № 19. Ст. 2291.
5. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений [Электронный ресурс]: пояснительная записка к проекту федерального закона. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
6. Проект Гражданского кодекса Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.arbitr.ru/press-centr/news/31202.html> (дата обращения: 03.05.2011).
7. Сумина М. Н., Богданов Е. В. Об ответственности автономных учреждений [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

#### **STATE AND MUNICIPAL SERVICES RENDERING EFFICIENCY INCREASE IN INSTITUTIONS LEGAL STATUS PERFECTION MECHANISM**

**Nadezhda Andreevna Kirilova**, Ph. D. in Law, Associate Professor  
*Department of Civil Law and Process*  
*Siberian Academy of Public Service*  
*kirilovan@yandex.ru*

The author analyzes the changes of the legal status of state and municipal institutions which took place in connection with the adoption of federal law № 83-ФЗ and their influence on state and municipal services rendering efficiency increase.

*Key words and phrases:* state and municipal services; state and municipal institutions; institutions classification; ownership basis of institutions activity; institutions liability.