

3.7. ФОРМЫ БИБЛИОТЕК — ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ: БЮДЖЕТНАЯ, АВТОНОМНАЯ, КАЗЁННАЯ

В соответствии с Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» от 8.5.2010 года № 83-ФЗ все государственные или муниципальные библиотеки могут стать бюджетными, автономными или казёнными. Каждый из названных видов имеет свои преимущества и недостатки. Рассмотрим их подробнее.

Бюджетное учреждение — это некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий соответственно органов государственной власти или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, в иных сферах (п. 1 ст. 9.2 ФЗ «О некоммерческих организациях»).

Бюджетное учреждение осуществляет свою деятельность в соответствии с предметом и целями, определёнными федеральными законами, иными нормативными правовыми актами, муниципальными правовыми актами, уставом (п. 2 ст. 9.2 ФЗ «О некоммерческих организациях»). Таким образом, деятельность, например библиотеки, являющейся бюджетным учреждением, осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О библиотечном деле», законами субъектов РФ и муниципальными правовыми актами, её уставом.

Бюджетное учреждение осуществляет свою деятельность в соответствии с государственным или муниципальным заданием (п. 3 ст. 9.2 ФЗ «О некоммерческих



организациях»). При этом оно не вправе отказаться от выполнения государственного или муниципального задания.

Почти все функционирующие до 1 января 2012 года в Российской Федерации государственные или муниципальные библиотеки являются бюджетными.

Автономное учреждение — это некоммерческая организация, созданная на базе имущества, находящегося в федеральной собственности, или в собственности субъекта Российской Федерации, или в муниципальной собственности для выполнения работ, оказания услуг в области образования, культуры и иных услуг (ч. 3 ст. 2 ФЗ «Об автономных учреждениях»). Автономное учреждение вправе открывать счета в кредитных организациях, в территориальных органах Федерального казначейства, в финансовых органах субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Учредитель автономного учреждения, созданного на базе имущества, находящегося в собственности субъекта Российской Федерации, вправе заключать соглашения об открытии автономным учреждением, находящимся в его ведении, лицевых счетов в территориальных органах Федеральных казначейств (ч. 3.1 ст. 2 ФЗ «Об автономных учреждениях»).

Таким образом, учреждение, являющееся автономным, в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации (ст. 120, п. 2) и Федеральным законом «Об автономных учреждениях» создаётся по решению государственного органа исполнительной власти или представительного органа местного самоуправления: главы муниципального образования или местной администрации. Постановлением Правительства РФ от 28.05.2007 года № 325 утверждены формы предложения о создании автономного учреждения путём изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения. Приказом Министерства экономического развития и торговли РФ от 20.07.2007 года № 261 утверждены «Методические рекомендации по заполнению формы предложения о создании автономного учреждения путём изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения».

Виды особо ценного движимого имущества автономного учреждения определяются федеральными органами исполнительной власти — для федеральных учреждений; исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации — для государственных учреждений субъектов Российской Федерации; местной администрацией — для муниципальных автономных учреждений в соответствии с перечнем особо ценного движимого имущества (ч. 3 ст. 3 ФЗ «Об автономных учреждениях»).

Объекты культурного наследия, памятники истории и культуры народов Российской Федерации, культурные ценности, ограниченные для использования в гражданском обороте или изъятые из него, закреплённые за автономным учреждением, определяются федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации (ч. 8 ст. 3 ФЗ «Об автономных учреждениях»).

Автономное учреждение без согласия собственника не вправе распоряжаться недвижимым имуществом и особо ценным движимым имуществом, закреплённым за ним собственником или приобретённым за счёт средств, выделенных собственником. Остальным имуществом, находящимся на праве оперативного управления, автономное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно (п. 2 ст. 298 Гражданского кодекса РФ).

При создании такой библиотеки путём её учреждения принимается решение: для федеральных библиотек — Правительством РФ на основании предложений федеральных органов исполнительной власти, для библиотек субъектов РФ —

исполнительным органом субъекта РФ, для муниципальных библиотек — местной администрацией муниципального образования (ст. 5, п. 2, 3 ФЗ «Об автономных учреждениях»). Постановлением Правительства РФ от 10.10.2007 года № 662 утверждено «Положение об осуществлении федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального автономного учреждения», которое регулирует порядок осуществления функций и полномочий учредителя автономного учреждения, созданного на базе имущества, находящегося в федеральной собственности.

При создании автономного учреждения путём изменения типа государственно-го или муниципального учреждения решение принимается по инициативе либо с согласия государственного или муниципального учреждения, если такое решение не повлечёт за собой нарушения конституционных прав граждан, в том числе права на участие в культурной жизни, права на получение бесплатного обслуживания (п. 4, 5, 6 ст. 5 ФЗ «Об автономных учреждениях»). Подобные изменения подготавливаются исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления, в ведении которого находится соответствующее учреждение, и должны содержать (п. 7 ст. 5 ФЗ «Об автономных учреждениях»):

- обоснование создания автономного учреждения с учётом возможных социально-экономических последствий, доступности для населения и качества выполняемых и оказываемых услуг;
- сведения об одобрении изменения типа учреждения высшим коллегиальным органом (при его наличии);
- сведения об имуществе, находящемся в оперативном управлении в соответствующем государственном или муниципальном учреждении;
- сведения об ином имуществе, подлежащем передаче в оперативное управление в создаваемом автономном учреждении;
- иные сведения.

Автономное учреждение, созданное путём изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения, вправе осуществлять предусмотренные его уставом виды деятельности.

Создание, например автономной библиотеки путём изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения не является её реорганизацией. При этом в устав библиотеки вносятся соответствующие изменения (п. 14 ст. 5 ФЗ «Об автономных учреждениях»).

Автономное учреждение ежегодно обязано публиковать отчёты о своей деятельности и об использовании закреплённого за ним имущества (п. 10 ст. 2 ФЗ «Об автономных учреждениях»).

Казённое учреждение — это некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием, являющаяся государственным или муниципальным учреждением, осуществляющим оказание государственных или муниципальных услуг, выполнение работ и/или исполнение государственных или муниципальных функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления, финансовое обеспечение деятельности которой осуществляется за счёт средств соответствующего бюджета на основе бюджетной сметы (абзац 39 п. 3 ст. 69.2 Бюджетного кодекса РФ; ст. 24 ФЗ «О некоммерческих организациях»). Исчерпывающий перечень видов деятельности в соответствии с целями её создания определяется учредительными документами.

Это новый тип бюджетного учреждения, которого ранее не было в гражданском законодательстве Российской Федерации. Особенности правового положения казённого учреждения определены статьёй 161 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Так, установлено, что финансовое обеспечение деятельности казённого учреждения осуществляется за счёт средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации на основании бюджетной сметы.

Казённое учреждение самостоятельно выступает в суде в качестве истца и ответчика по своим обязательствам (п. 8 ст. 161 Бюджетного кодекса РФ).

Закон очень ограничил список казённых учреждений. В соответствии с Законом к ним будут относиться учреждения Министерства внутренних дел Российской Федерации, следственные изоляторы, исправительные учреждения, психиатрические больницы, лепрозории, учреждения ряда федеральных ведомств, в частности, противопожарной, миграционной и таможенной служб, ФСБ, а также некоторые другие. К числу этих некоторых других относятся учреждения образования (школы, детские сады, колледжи и высшие учебные заведения), медицинские учреждения (больницы и поликлиники) и учреждения культуры (театры, музеи, клубы, дома культуры, архивы и библиотеки).

Решение о создании бюджетного или казённого учреждения принимает его учредитель в порядке, установленном Правительством Российской Федерации — для федерального уровня; высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации — для уровня субъектов Российской Федерации (автономных республик, краёв, областей, автономных округов, автономной области); местной администрацией муниципального образования — для муниципального уровня (п. 2 ст. 13 ФЗ «О некоммерческих организациях»).

Соответствующий учредитель утверждает устав бюджетного или казённого учреждения (п. 1.1 ст. 14 ФЗ «О некоммерческих организациях»). Устав бюджетного или казённого учреждения должен содержать наименование учреждения с указанием его организационно-правовой формы, сведения о собственнике его имущества; исчерпывающий перечень видов деятельности, которую оно вправе осуществлять в соответствии с целями, для достижения которых создано, указание о структуре, компетенции органов управления, порядке их формирования, сроках полномочий и порядке их деятельности (п. 3 ст. 14 ФЗ «О некоммерческих организациях»). Кроме того, устав может определять предмет и цели деятельности, содержать сведения о филиалах учреждения, его обособленных подразделениях, иные сведения, предусмотренные законом.

Отдельные виды деятельности, например, в области связи или образования, могут осуществляться на основании специальных разрешений — лицензий (п. 1 ст. 24 ФЗ «О некоммерческих организациях»). Перечень этих видов деятельности определяется Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 08.08.2001 года № 128-ФЗ.

Решение о реорганизации бюджетных или казённых учреждений и её проведении принимается в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, — для федеральных учреждений; высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации — для учреждений субъектов Российской Федерации (автономных республик, краёв, областей, автономной области, автономных округов); местной администрацией муниципального образования — для муниципальных учреждений (п. 2.1 ст. 16 ФЗ «О некоммерческих организациях»).

Перевод бюджетных учреждений в казённые будет сведён только к внесению изменений в их устав. В Законе отмечается, что изменение типа государственного

или муниципального учреждения не является его реорганизацией (п. 1 ст. 17.1 ФЗ «О некоммерческих организациях»). Для этого достаточно внести в учредительные документы соответствующие изменения типа бюджетного учреждения в целях создания казённого учреждения и наоборот. Такие изменения осуществляются в порядке, установленном Правительством Российской Федерации — для федеральных учреждений; высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации — для учреждений субъектов Российской Федерации (автономных республик, краёв, областей, автономных округов, автономной области); местной администрацией муниципального образования — для муниципальных учреждений.

Изменение типа существующего бюджетного или казённого учреждения в целях создания автономного учреждения и наоборот осуществляется в порядке, установленном Федеральным законом «Об автономных учреждениях» от 3.11.2006 года № 178-ФЗ (п. 3 ст. 17.1 ФЗ «О некоммерческих организациях»).

В отличие от ранее действовавших норм права, в соответствии с которыми бюджетное учреждение, как правило, не могло быть ликвидировано, статья 18 Федерального закона «О некоммерческих организациях» дополнена пунктом 5 о ликвидации и проведении ликвидации бюджетного учреждения, которые осуществляются в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, — для федеральных учреждений; высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации — для учреждений субъектов Российской Федерации (автономных республик, краёв, областей, автономных округов, автономной области); местной администрацией муниципального образования — для муниципальных учреждений.

Федеральный закон «О некоммерческих организациях» дополнен также новой статьёй 19.1, предусматривающей особенности **ликвидации казённого** учреждения. В частности, установлено, что при ликвидации казённого учреждения кредитор не вправе требовать досрочного исполнения соответствующего обязательства.

Бюджетные, автономные и казённые учреждения обеспечивают открытость и доступность следующих документов (п. 3.3 ст. 32 ФЗ «О некоммерческих организациях»):

- учредительных документов, в том числе внесённых в них изменений;
- свидетельства о государственной регистрации;
- решения учредителя о создании учреждения;
- решения учредителя о назначении руководителя учреждения;
- положения о филиалах и о подразделениях учреждения;
- плана финансово-хозяйственной деятельности учреждения;
- годовой бухгалтерской отчётности учреждения;
- сведений о проведённых в отношении учреждения контрольных мероприятиях и их результатах;
- государственного или муниципального задания на оказание услуг;
- отчёта о результатах своей деятельности и об использовании закреплённого за учреждением государственного или муниципального имущества.