

Особо ценное движимое имущество — вектор развития



Анна Сергеевна КАРАСЕВА, руководитель юридической службы
Центра исследований бюджетных отношений,



Светлана Александровна ЛАНОВАЯ, старший аналитик
Центра исследований бюджетных отношений

Принятие Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (далее — закон № 83-ФЗ) явилось логическим продолжением процесса реформирования бюджетного сектора. Предлагаемая Законом № 83-ФЗ система поправок, в том числе уточняет правовой статус бюджетных учреждений, предусмотрев для них некоторые элементы прав и обязанностей, ранее доступных лишь для автономных учреждений. Одним из таких элементов является выделение с 1 января 2011 года в составе имущества бюджетного учреждения специальной группы — особо ценного движимого имущества (далее — ОЦДИ).

Кроме того, некоторые положения Закона № 83-ФЗ направлены на совершенствование правового регулирования процедуры определения перечня ОЦДИ автономных учреждений.

Распоряжением Правительства РФ от 5 марта 2010 г. № 296-р (далее — Распоряжение № 296-р) был утвержден План мероприятий по совершенствованию правового положения государственных (муниципальных) учреждений, в числе прочего предусматривающий осуществление федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя:

- видов ОЦДИ в отношении федеральных бюджетных и автономных учреждений (срок — декабрь 2010 г.);
- перечней ОЦДИ (срок — 1 марта 2011 г.).

Кроме того, постановление Правительства РФ от 26 июля 2010 г. № 537 «О порядке осуществления федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального государственного учреждения» (далее — постановление № 537) предписывает федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим функции и полномочия учредителя федерального бюджетного учреждения, не позднее 1 декабря 2010 года разработать и утвердить порядок согласования распоряжения ОЦДИ, закрепленным за федеральным бюджетным учреждением учредителем либо приобретенным федеральным бюджетным учреждением за счет средств, выделенных его учредителем на приобретение такого имущества.

История вопроса

Стоит напомнить, что категория ОЦДИ не является новеллой федерального законодательства. Еще в 2006 году с принятием Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (далее — Закон № 174-ФЗ) и введением нового типа государственного (муниципального) учреждения — автономного появилась и такая категория, как ОЦДИ. В ч. 3 ст. 3 Закона № 174-ФЗ ОЦДИ определяется как имущество, без которого осуществление автономным учреждением своей уставной деятельности будет существенно затруднено. Подобное определение можно расценивать как недостаточно четкое и допускающее очень широкое толкование со стороны учредителя. К ОЦДИ не может быть отнесено имущество, которое не предназначено для осуществления основной деятельности федерального автономного

учреждения, а также имущество, приобретенное федеральным автономным учреждением за счет доходов, полученных от осуществляемой в соответствии с уставом деятельности.

В развитие положений ч. 3 ст. 3 Закона № 174-ФЗ о режиме ОЦДИ Правительство РФ приняло постановление от 31 мая 2007 г. № 337 «О порядке определения видов особо ценного движимого имущества автономного учреждения» (далее — Постановление № 337). Отнесение имущества, переданного учредителем федеральному автономному учреждению, к ОЦДИ в настоящее время определяется совместным решением соответствующего федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по нормативно-правовому регулированию в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, и федерального органа исполнительной власти, на который возложено управление федеральным имуществом (п. 1 Постановления № 337). Согласно действующим до конца 2010 года правилам (п. 2 Постановления № 337) в состав ОЦДИ федеральных автономных учреждений подлежат включению в обязательном порядке:

1 движимое имущество, балансовая стоимость которого превышает 500 тыс. руб.;

2 иное движимое имущество, балансовая стоимость которого не превышает 500 тыс. руб., без которого осуществление федеральным автономным учреждением своей основной деятельности будет существенно затруднено;

3 имущество, отчуждение которого осуществляется в специальном порядке, установленном законами и иными нормативно-правовыми актами Российской Федерации, в том числе музейные коллекции и предметы, находящиеся в федеральной собственности и включенные в состав государственной части Музейного фонда РФ, библиотечные фонды, отнесенные в установленном порядке к памятникам истории и культуры, документы Архивного фонда РФ.

Следует отметить, что перечисленные виды имущества не имеют единого критерия классификации, согласно которому они отнесены к ОЦДИ, поскольку первое причислено к таковому по количественному (стоимостному) признаку (более 500 тыс. руб.); второе носит скорее оценочный характер, поскольку существенность в каждом конкретном случае будет своя; третье — по порядку отчуждения (нормативному). ОЦДИ относится к имуществу, которым автономное учреждение не имеет права распоряжаться самостоятельно. В связи с этим можно отметить, что оценочный критерий в силу своей субъективности означает, что учредитель может при желании запретить учреждению самостоятельно распоряжаться любым закрепляемым за ним движимым имуществом, сочтя его таким, без которого выполнение учреждением своей деятельности существенно затруднится.

Пунктом 4 Постановления № 337 установлено, что порядок определения видов ОЦДИ автономных учреждений, созданных на базе имущества, находящегося в собственности субъекта РФ, и на базе имущества, находящегося

в муниципальной собственности, устанавливается соответственно высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления с учетом требований Постановления № 337 в части определения видов особо ценного движимого имущества федеральных автономных учреждений.

Новации Закона № 83-ФЗ

В связи с совершенствованием правового положения государственных и муниципальных учреждений и принятием Закона № 83-ФЗ с 1 января 2011 года в составе имущества бюджетных учреждений также будет выделяться ОЦДИ. Кроме того, подход по выделению в составе имущества учреждения ОЦДИ сохранится и в отношении автономных учреждений. Для определения ОЦДИ законодатель выбрал существующий вариант, поэтому ОЦДИ бюджетного и автономного учреждения определяется одинаково, то есть как имущество, без которого осуществление учреждением своей уставной деятельности будет существенно затруднено. Распоряжение ОЦДИ, как ↪

В связи с совершенствованием правового положения государственных и муниципальных учреждений с 1 января 2011 года в составе имущества бюджетных учреждений также будет выделяться ОЦДИ



и в настоящее время, будет возможно только с согласия собственника.

С 1 января 2011 года изменятся правила отнесения имущества автономного или бюджетного учреждения к категории ОЦДИ. Для всех уровней государственной власти и местного самоуправления Правительство РФ установило новый порядок отнесения имущества к категории ОЦДИ. Во-первых, из п. 1 постановления Правительства РФ от 26 июля 2010 г. № 538 «О порядке отнесения имущества автономного или бюджетного учреждения к категории особо ценного денежного имущества» (далее — Постановление № 538), устанавливающего такой порядок, следует, что определение видов ОЦДИ не будет обязательным, так как в отношении процесса по определению видов ОЦДИ используется формулировка «могут определяться». Кроме того, из п. 10.1 Плана мероприятий, утвержденного Распоряжением № 296-р, прямо вытекает, что определение видов ОЦДИ бюджетного учреждения является правом, но не обязанностью соответствующих федеральных органов государственной власти.

Во-вторых, из Постановления № 538 и п. 10.2 Плана мероприятий, утверж-

денного Распоряжением № 296-р, следует, что на федеральном уровне в обязательном порядке до 1 марта 2011 года органами, осуществляющими функции и полномочия учредителя, должны быть определены перечни ОЦДИ для автономных и бюджетных учреждений. В свою очередь на региональном и муниципальном уровнях перечни ОЦДИ для бюджетных учреждений должны определяться учредителем, а для автономных учреждений в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ в отношении региональных автономных учреждений и в порядке, установленном местной администрацией в отношении муниципальных автономных учреждений.

При определении перечня ОЦДИ необходимо руководствоваться критериями, установленными п. 4 Постановления № 538, исходя из содержания которого к ОЦДИ должны быть отнесены:

1 движимое имущество, балансовая стоимость которого должна быть установлена учредителем федерального учреждения или собственником имущества регионального или муниципального учреждения в преде-

лах установленных Постановлением № 538 диапазонов. Так, в отношении федеральных учреждений этот диапазон составляет от 200 тыс. до 500 тыс. руб., в отношении учреждений, созданных субъектом РФ, — от 50 тыс. до 500 тыс. руб., в отношении муниципальных учреждений — от 50 тыс. до 200 тыс. руб. Например, к ОЦДИ на федеральном уровне относится федеральное имущество учреждений, балансовая стоимость которого превышает величину X. Величина X может находиться в пределах от 200 до 500 тыс. руб. Если величина X, установленная учредителем, равна 200 тыс. руб., то все имущество учреждения дороже 200 тыс. руб. должно быть отнесено к ОЦДИ;

2 иное движимое имущество, без которого осуществление автономным или бюджетным учреждением предусмотренных его уставом основных видов деятельности будет существенно затруднено;

3 имущество, отчуждение которого осуществляется в специальном порядке, установленном законами и иными нормативно-правовыми актами Российской Федерации.

При этом Постановление № 538 не содержит запрета (в отличие от действующего Постановления № 337) на отнесение имущества, приобретенного федеральным автономным учреждением за счет доходов, полученных от осуществляемой в соответствии с уставом деятельности, к категории ОЦДИ.

Несмотря на то что перечень критериев для отнесения имущества учреждений к категории ОЦДИ является исчерпывающим, возникает вопрос: должны эти критерии (или часть из них) применяться в совокупности или для отнесения имущества к ОЦДИ достаточно, чтобы имущество отвечало хотя бы одному из вышеприведенных критериев? Действующий порядок отнесения имущества к категории ОЦДИ, утвержденный Постановлением № 337, утратит силу с 1 января 2011 года.

В целом можно отметить, что законодатель распространил все вышеописанные существующие негативные моменты по определению ОЦДИ для автономных учреждений и на бюджетные

При определении перечня ОЦДИ необходимо руководствоваться критериями, установленными п. 4 Постановления № 538





Полноценная реализация положений федерального законодательства относительно ОЦДИ невозможна без нормативного закрепления четких и ясных процедур по ведению перечня ОЦДИ

учреждения. Кроме того, нововведения не слишком упростили процедуру отнесения имущества к ОЦДИ. Хотя федеральный орган государственной власти, на который возложено управление федеральным имуществом, больше не будет участвовать в определении его видов.

Закон № 83-ФЗ уточняет также следующий момент. Действующая редакция Закона № 174-ФЗ не регламентирует, какое именно имущество автономное учреждение может вносить в уставный (складочный) капитал других юридических лиц. С 1 января 2011 года автономному учреждению с согласия своего учредителя разрешено вносить недвижимое имущество и ОЦДИ в уставный (складочный) капитал других юридических лиц. В свою очередь бюджетное учреждение, исходя из содержания новой редакции ст. 24 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее — Закон № 7-ФЗ), вправе с согласия собственника передавать некоммерческим организациям в качестве их учредителя или участника денежные средства (если иное не установлено условиями их предоставле-

ния) и иное имущество, за исключением ОЦДИ, закрепленного за ним собственником или приобретенного бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества, а также недвижимого имущества.

Ведение перечня ОЦДИ — проблема?

Несомненно, что полноценная реализация положений федерального законодательства относительно ОЦДИ невозможна без нормативного закрепления четких и ясных процедур по ведению перечня ОЦДИ. Законодатель, четко установив, кто определяет перечень ОЦДИ (п. 12 ст. 9.2. Закона № 7-ФЗ, ч. 3.1. ст. 3 Закона № 174-ФЗ, п. 2 Постановления № 538), не урегулировал вопрос о том, в каком порядке должны вестись перечни ОЦДИ и кто такой порядок должен (может) устанавливать. Нет какой-либо ясности и в вопросе о формате перечня ОЦДИ и периодичности его обновления. Не урегулирована процедура внесения изменений в перечень ОЦДИ, например при выбытии имущества, непригодного для дальнейшего

использования вследствие морального или физического износа, гибели или уничтожения, а также и по включению новых объектов в состав ОЦДИ.

Для практической деятельности учреждений и своевременного учета изменений, происходящих с составом государственного (муниципального) имущества, важен вопрос о том, в какой момент имуществу учреждений присваивается статус ОЦДИ. Обозначенный вопрос важен и с точки зрения финансирования государственного (муниципального) задания, учитывая, что финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания бюджетным и автономным учреждениям должно осуществляться с учетом расходов на содержание в том числе и ОЦДИ (п. 6 ст. 9.2. новой редакции Закона № 7-ФЗ и новой редакции ч. 3 ст. 4 Закона № 174-ФЗ).

Единственной имеющейся на сегодняшний день нормой, регламентирующей отдельные вопросы ведения перечня ОЦДИ, является следующее положение п. 5 Постановления № 538: «Ведение перечня особо ценного движимого имущества осуществляется бюджетным или автономным учреждением на основании сведений бухгалтерского учета государственных (муниципальных) учреждений о полном наименовании объекта, отнесенного в установленном порядке к особо ценному движимому имуществу, его балансовой стоимости и об инвентарном (учетном) номере (при его наличии)». Очевидно, что наличие такой нормы не только не снимает всех вышеобозначенных вопросов по ведению перечня ОЦДИ, но и порождает новые. В заключение необходимо отметить, что вопрос о ведении перечня вызвал много дискуссий, основной смысл которых сводился к необходимости упрощения процедуры ведения и внесения изменений в перечень ОЦДИ. В сложившейся ситуации представляется целесообразным подготовка методических рекомендаций Минфина России по вопросу выбора учредителями и/или учреждениями оптимальной схемы ведения перечня ОЦДИ. ●