

Аннотация.

Статья посвящена вопросам правовой реформы государственных и муниципальных учреждений проведенной в 2010г. Рассмотрены изменения правового положения прав на имущество, закрепляемого за учреждением. Исследованы исторические корни права оперативного управления и его сегодняшнее правовое состояние.

Ключевые слова:

Право оперативного управления

Казенное учреждение

Бюджетное учреждение

Автономное учреждение

Финансирование деятельности учреждения

Доходная право осуществлять приносящую доходы деятельность. деятельность.

Особенности правового режима государственного и муниципального имущества, закрепляемого за учреждением на праве оперативного управления

Институт права оперативного управления был разработан в советский период гражданского права. Был разработан как разновидность ограниченного вещного права на государственное имущество, с целью обособления отдельных частей социалистической собственности, и закрепления за предприятием материальной базы для относительно самостоятельного хозяйствования.

Государство участвовало в экономике в основном через создаваемые предприятия. Необходимым имуществом предприятия наделялись из единого фонда государственной собственности. И при этом государственные предприятия не становились собственниками закрепленного имущества, равно как и государство не утрачивало прав собственности на переданное имущество. Для осуществления относительно самостоятельной деятельности предприятия получали комплекс прав и обязанностей в отношении государственного имущества.

Передача имущества из единого фонда государственной собственности применялась не только в отношении предприятий, но и в отношении общественных организаций, учреждений, а также профсоюзов, творческих союзов, добровольных обществ в спорте, культуре. Таким образом, создавались юридически и имущественно самостоятельные субъекты. Правовой формой закрепления имущественной самостоятельности субъекта выступало право оперативного управления. Его содержание было определено Основами гражданского законодательства СССР (1961). Право оперативного управления включало правомочия владения, пользования и распоряжения, осуществляемые предприятиями и учреждениями, в установленных законом пределах, в соответствии с целями их деятельности, плановыми заданиями и назначением имущества. К правомочиям государства-собственника законом были отнесены:

право определения целевого назначения материальных и финансовых ресурсов;

право установления плановых заданий по производственно-хозяйственной деятельности, в процессе которой эти ресурсы используются;

право распределения изготавливаемой продукции;

право на изъятие имущества у предприятия и его перераспределение, в установленных случаях.

В Российском гражданском праве институт права оперативного управления сохранился. Преемственность этого института можно проследить с первых законов о собственности СССР и РФСР, основ гражданского законодательства Союза ССР до современных положений в ГК РФ.

На праве оперативного управления закреплялось государственное и муниципальное имущество за казенными предприятиями и за учреждениями. Но в отличие от казенных предприятий, которые создавались лишь по решению государственных или муниципальных органов, учреждения, могли создаваться любым собственником.

У казенного предприятия и у учреждения полномочия по пользованию и распоряжению имуществом собственника неодинаковы. Правовой режим права оперативного управления, установленный для казенного предприятия практически остался неизменным с момента его введения в ГК РФ. Изменения в режиме права оперативного управления коснулись полномочий учреждения.

В 2006 году был принят федеральный закон об автономных учреждениях, в 2010 году, в целях совершенствования правового положения государственных и муниципальных учреждений, 8 мая был принят федеральный закон № 83 (далее ФЗ № 83). В результате, правовой режим оперативного управления, закрепляемый за учреждением на имущество собственника, стал иным по сравнению с первоначальной конструкцией. Проанализируем содержание права оперативного управления и внесенные изменения.

Право оперативного управления является одним из видов ограниченного вещного права. В ГК РФ нет дефиниции ни одного из видов вещного права. Право собственности, другие ограниченные вещные права раскрываются законодателем через триаду прав (владение, пользование, распоряжение) и обременений.

Право оперативного управления, как разновидность ограниченного вещного права на имущество, может быть определено следующим образом.

Оперативное управление – это федеральным законодательством распределенные полномочия по владению, пользованию и распоряжению имуществом, между собственником имущества и субъектом права ОУ. Это, прежде всего, означает, что объем правомочий в содержании права ОУ не может быть дополнено законодательством субъекта РФ, локальными актами муниципального образования и/ или изменено на основании договора между собственником и субъектом права ОУ.

Имущество любой формы собственности может быть закреплено на праве оперативного управления. Таким образом, собственником имущества, передаваемого и закрепляемого в режиме ОУ за учреждением, может быть любое правосубъектное лицо: физическое, юридическое, публичное образование. Для сравнения, право хозяйственного ведения устанавливается только на публичную собственность, и учредителем унитарного предприятия может быть только уполномоченный государственный или муниципальный орган.

Действующее законодательство в его сегодняшнем состоянии, устанавливает два вида учреждений: публичные (государственные и муниципальные) и частные.

Вид учреждения определяется формой собственности на имущество. Так, на основе публичной собственности, в зависимости от ее уровня могут создаваться либо федеральные государственные учреждения, либо государственные учреждения субъекта РФ, либо муниципальные учреждения.

Учреждения, созданные физическими или юридическими лицами, законодательством отнесены к частным (негосударственным) и не имеют отличий, по виду права собственности на имущество. То есть, учреждение, созданное по решению физического лица, является частным по правовому положению и, в том числе, по наименованию, и такое учреждение, ничем не отличается от другого частного учреждения, созданного по решению какого-либо юридического лица.

В соответствии с ФЗ №83 государственные и муниципальные учреждения (публичные) могут быть созданы в трех типах: казенные, бюджетные, автономные. Учреждения, созданные по решению частных лиц (частные учреждения) на типы не подразделяются.

Казенное учреждение – это государственное или муниципальное учреждение, осуществляющее оказание государственных или муниципальных услуг, выполнение работ, а также, реализующее полномочия государственных или муниципальных органов,

финансовое обеспечение деятельности, которого осуществляется за счет средств соответствующего бюджета бюджетной системы РФ.

Бюджетным учреждением признается некоммерческая организация, созданная РФ, субъектом РФ или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях реализации полномочий государственных или муниципальных органов в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах.

Автономное учреждение - это некоммерческая организация, созданная РФ, субъектом РФ или муниципальным образованием в целях выполнения работ, оказания услуг, осуществления полномочий государственных или муниципальных органов в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, средств массовой информации, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах.

Характеристику отличительных признаков по виду учреждений (публичные, частные) построить гораздо проще, чем определить разницу правового положения по типу учреждения (казенное, бюджетное или автономное).

В характеристику особенностей типа учреждения нужно включить, во-первых, связь с соответствующей казной (полное, частичное финансирование); во-вторых, объемы заданий, выдаваемых собственником имущества учреждения; в-третьих, способы закрепления и реализации полномочий государственных, муниципальных органов; а также, объем прав по пользованию и распоряжению публичной собственностью.

Исследуем отличия в режиме права оперативного управления государственных (муниципальных) учреждений разных типов.

Возникновение права оперативного управления на государственное (муниципальное) имущество.

Право оперативного управления возникает с момента передачи имущества от собственника субъекту права (п.1ст 299 ГК РФ). Для возникновения и легализации права оперативного управления требуется:

- составить передаточный акт, подтверждающий законность перехода права владения на имущество от собственника к субъекту права;
- сделать запись о принятии имущества на самостоятельный баланс учреждения, как юридического лица;
- вести самостоятельный баланс, в соответствии с требованиями законодательства о бухгалтерском учете и отчетности;
- осуществить регистрацию права оперативного управления, по правилам государственной регистрации сделок с недвижимым имуществом.

Передаточный акт нужен, прежде всего, для документирования факта перемещения имущества и/или перехода права владения от одного субъекта другому.

Самостоятельный баланс учреждения является правовой формой имущественной обособленности юридического лица, элементом его правовой конструкции, как правосубъектной личности.

Государственная регистрация права оперативного управления, юридически закрепляет право учреждения на чужое имущество и фиксирует факт обременения имущества публичной собственности правами учреждения.

Содержание права оперативного управления у государственного (муниципального) учреждения.

Как любое вещное право, оперативное управление состоит из совокупности трех прав (владения, пользования, распоряжения) и двух обременений, тесно связанных с правами, таких как содержания имущества и несение риска случайной порчи, повреждения, утраты имущества.

Право владения – это юридически обеспеченное право фактического обладания имуществом.

Правами владения учреждение любого типа наделяется с момента принятия имущества от собственника (уполномоченного государственного или муниципального органа) по передаточному акту. С этого момента РФ, субъект РФ, муниципальное образование становится не владеющим собственником, а государственное или муниципальное учреждение приобретает статус титульного владельца публичной собственности. Государственные или муниципальные учреждения любого типа без исключения являются титульными владельцами прав на чужое имущество. Титулом является право оперативного управления.

В этом правовом режиме передача имущества позволяет учредителю учреждения (собственнику имущества) при создании юридического лица сохранить право собственности на все переданное имущество.

Право пользования – это юридически обеспеченное право на эксплуатацию ценных свойств имущества и присвоение результатов, полученных в процессе эксплуатации, в форме плодов, продукции, доходов.

В процессе осуществления уставной деятельности государственное или муниципальное учреждение любого типа эксплуатирует (использует) имущество собственника. Особенности права оперативного управления проявляются в ограничении правомочий пользования чужим имуществом. Учреждения любого типа обязаны использовать государственное или муниципальное имущество по назначению, и осуществляют деятельность исключительно в соответствии с уставными целями и задачами. Контроль за использованием государственного или муниципального имущества по назначению, его сохранностью и эффективностью использования осуществляет собственник имущества. Учреждение любого типа имеет право использовать государственное или муниципальное имущество для осуществления доходной деятельности.

Денежные доходы, полученные учреждением и имущество, приобретенное на доходы, от разрешенной деятельности, закрепляется на самостоятельном балансе учреждения. В соответствии с ГК РФ (п. 2 ст. 299) плоды, продукция и доходы от использования имущества, находящегося в оперативном управлении учреждения, а также имущество, приобретенное учреждением по договору или иным основаниям, поступают в оперативное управление. Это означает, что в данном случае, законодателем установлено правило, в силу которого, право присваивать все полученное в процессе деятельности учреждения принадлежит собственнику имущества.

После внесенных в 2010г. изменений в гражданское законодательство, права пользования публичной собственностью зависят от типа учреждения. Отличия проявляются в праве использовать публичную собственность для осуществления деятельности приносящей доход и в юридической судьбе полученных доходов. Проанализируем эти отличия.

Казенное учреждение имеет право осуществлять приносящую доходы деятельность. Доходная деятельность казенного учреждения признается правомерной, если она осуществляется для достижения целей, ради которых создан этот тип учреждения. Вид доходной деятельности, должен соответствовать ее уставным целям и задачам. И еще одно условие, доходная деятельность казенного учреждения должна быть указана в его учредительных документах. Исчерпывающий перечень видов деятельности, которые

казенные учреждения могут осуществлять в соответствии с целями их создания, определяется учредительными документами учреждения данного типа. Доходы, полученные казенным учреждением должны быть перечислены в соответствующий бюджет бюджетной системы РФ.

Бюджетное учреждение, также как и казенное, имеет право использовать имущество собственника для введения его в оборот с целью получения дохода. Бюджетное учреждение вправе осуществлять приносящую доход деятельность, также как и казенное, для достижения целей, ради которых оно создано. Вид доходной деятельности должен соответствовать уставным целям и задачам. Для правомерного ведения доходной деятельности, необходимо, чтобы такая деятельность была указана в учредительных документах бюджетного учреждения. При этом доходы, полученные от такой деятельности, поступают в самостоятельное распоряжение бюджетного учреждения. Имущество, приобретенное бюджетным учреждением на доходы, полученные от разрешенной доходной деятельности, остается в распоряжении учреждения и закрепляется на его самостоятельном балансе, на праве оперативного управления.

Автономное учреждение, как и другие государственные и муниципальные учреждения тоже вправе осуществлять приносящую доход деятельность. Доходная деятельность автономного учреждения должна соответствовать, закрепленным в уставе целям и задачам. Вести деятельность, приносящую доход, автономное учреждение может лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано. Право на осуществление доходной деятельности, должно быть указано в учредительных документах автономного учреждения, вид доходной деятельности, должен соответствовать уставным целям и задачам. Доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение автономного учреждения. Имущество, приобретенное за счет полученных автономным учреждением доходов, закрепляется на самостоятельном балансе, на праве оперативного управления.

Таким образом, в праве оперативного управления, государственных и муниципальных учреждений, режим пользования публичной собственностью включает следующие элементы:

- использование имущества по назначению в процессе выполнения уставных целей, задач и заданий собственника имущества;
- использование имущества для ведения указанной в уставе доходной деятельности постольку, поскольку такая деятельность служит достижению уставных целей публичных учреждений;
- для бюджетного и автономного учреждений имущество, приобретенное на доходы, от разрешенной доходной деятельности, остается в их использовании;
- приобретенное на доходы имущество, учитывается на самостоятельном балансе, на праве оперативного управления у бюджетного и автономного учреждения;
- казенное учреждение доходы, полученные от разрешенной доходной деятельности, перечисляет в соответствующий бюджет.

В дополнение к сделанному обобщению, о содержании правомочий пользования в режиме оперативного управления, хотелось отметить еще несколько характерных черт.

Всё имущество, состоящее на самостоятельном балансе государственного или муниципального учреждения любого типа, является либо федеральной собственностью, либо государственной собственностью субъекта РФ, либо муниципальной собственностью.

Право присвоение плодов, продукции, доходов, полученных в результате уставной деятельности государственного (муниципального) учреждения, на праве собственности

имеет собственник имущества. Это означает, что вне зависимости от того, в чьем распоряжении остаются доходы, в распоряжении собственника имущества или учреждения, вне зависимости от того, приобретено на полученные доходы новое имущество или нет, все имущество закрепляется учреждением на самостоятельном балансе. Собственником всего имущества, учтенного на самостоятельном балансе учреждения, признается либо РФ, либо субъект РФ, муниципальное образование.

И, наконец, объемы, приобретаемого имущества и соответственно вводимого в оборот, и источники, за счет которых может быть приобретено имущество, зависят от типа учреждения. Для казенного учреждения таким источником выступают исключительно бюджетные средства. Для бюджетного и автономного учреждения это как минимум два источника: бюджетные средства и собственные доходы.

Право распоряжения – это законодательно обеспеченное право принимать решения, определяющие будущую судьбу имущества.

Казенное учреждение, без согласия собственника имущества, не вправе отчуждать либо иным способом распоряжаться имуществом, закрепленным за ним на праве оперативного управления. В том числе, казенное учреждение не вправе вносить вклад, осуществлять долевое участие в деятельности других организаций, приобретать акции, облигации, иные ценные бумаги и получать доходы (дивиденды, проценты) по ним. Казенное учреждение не имеет права предоставлять и получать кредиты, займы, давать поручительства.

В соответствии с законодательством собственник имущества казенного учреждения обязан полностью финансировать деятельность казенного учреждения за счет средств соответствующего бюджета бюджетной системы РФ. Бюджетное финансирование казенного учреждения, прежде всего, направлено на обеспечение выполнения им тех функций, которые составляют предмет его деятельности и включает:

- денежное содержание (вознаграждение, довольствие, заработную плату) работников казенного учреждения, командировочные и иные выплаты;
- оплату поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных и муниципальных нужд;
- уплату налогов, сборов и иных обязательных платежей в соответствующий бюджет бюджетной системы РФ;
- денежные средства, предназначенные на возмещение вреда, причиненного казенным учреждением при осуществлении его деятельности. Субсидии и бюджетные кредиты казенному учреждению не предоставляются.

Казенное учреждение осуществляет расчеты с использованием бюджетных средств через лицевые счета, открытые ему в соответствии с бюджетным законодательством.

Казенное учреждение, занимающееся в соответствии с уставом оказанием услуг, выполнением работ и/или исполнением государственных (муниципальных) функций в процессе реализации полномочий исполнительных органов федеральной или государственной власти субъектов РФ или органов местного самоуправления, вправе распоряжаться средствами, соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы.

Совершение казенным учреждением сделок производится либо от имени РФ, либо от имени субъекта РФ, либо от имени муниципального образования. Право казенного учреждения распоряжаться денежными средствами, для осуществления расчетов по заключенным сделкам, ограничено лимитами бюджетных обязательств и правовым режимом лицевого счета в казначействе. Исполнение обязательств казенным учреждением по таким сделкам осуществляется за счет бюджетных средств, от имени либо РФ, либо субъекта РФ, либо муниципального образования и строго регламентированы бюджетным законодательством.

Казенное учреждение не вправе самостоятельно распоряжаться доходами, полученными от разрешенной доходной деятельности, поскольку на казенное учреждение законодательно возложена обязанность, перечислять доходы в соответствующий бюджет.

Бюджетное учреждение без согласия собственника имущества вправе распоряжаться всем имуществом, закрепленном на самостоятельном балансе. Следует отметить, что состав имущества, находящегося у бюджетного учреждения на праве оперативного управления, с точки зрения правомочий по распоряжению, может быть разделен на несколько групп. Для детального анализа особенностей права распоряжения имуществом выделим:

- 1) имущество, закрепленное за бюджетным учреждением собственником, а также имущество, приобретенное учреждением, за счет выделенных собственником бюджетных средств;
- 2) имущество, приобретенное бюджетным учреждением на доходы, полученные от предусмотренной его уставом доходной деятельности;
- 3) денежные средства, предоставленные бюджетному учреждению на финансовое обеспечение, из соответствующего бюджета бюджетной системы РФ;
- 4) денежные средства, полученные бюджетным учреждением от доходной деятельности.

Всем имуществом, вне зависимости от источника его происхождения, бюджетное учреждение распоряжается исключительно в соответствии с уставной деятельностью и для выполнения, определенных в уставе целей, задач, выданных собственником имущества, заданий.

Без согласия собственника, самостоятельно, бюджетное учреждение, не вправе распоряжаться следующими видами имущества:

- любым недвижимым имуществом;
- особо ценным движимым имуществом, переданным учреждению собственником;
- имуществом, приобретенным бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему уполномоченным государственным или муниципальным органом из соответствующего бюджета, на приобретение такого имущества.

В составе недвижимого имущества, закрепленного за бюджетным учреждением на праве оперативного управления, нужно выделить виды имущества, с особым правовым режимом, это: земельный участок и объекты культурного наследия.

Земельный участок, необходимый для выполнения бюджетным учреждением своих уставных целей, задач и заданий собственника имущества, предоставляется ему на праве постоянного (бессрочного) пользования. Этот правовой режим ограниченного вещного права на землю сохранен в гражданском законодательстве для государственных и муниципальных учреждений.

Объекты культурного наследия – это памятники истории и культуры народов РФ, другие культурные ценности, в том числе объекты культурного наследия религиозного назначения, в состав культурных ценностей могут входить также природные ресурсы, за исключением земельных участков. В отношении отдельных объектов культурного наследия установлен правовой режим объектов, ограниченных для использования в гражданском обороте, отношении других – режим объектов, изъятых из гражданского оборота. Юридическая судьба объектов культурного наследия, как правило, определяется федеральными законами и иными федеральными нормативно-правовыми актами. Такие объекты закрепляются за бюджетным учреждением, на условиях и в порядке, установленных федеральным законодательством.

В соответствии с федеральным законодательством, объекты культурного наследия религиозного назначения, в том числе ограниченные или изъятые из гражданского оборота, могут передаваться бюджетным учреждением с согласия собственника имущества в безвозмездное пользование религиозным организациям. В этом случае, по основаниям, предусмотренным федеральным законодательством право оперативного управления у бюджетного учреждения на эти объекты прекращается.

В соответствии с нормами Федерального закона от 12 января 1996г. N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях" (далее по тексту ФЗ №7 «О НКО»), под особо ценным

движимым имуществом понимается имущество, без которого будет существенно затруднена уставная деятельность бюджетного учреждения.

Виды имущества, отнесенные к категории особо ценного движимого имущества, могут определяться:

1) федеральными органами исполнительной власти в отношении федеральных бюджетных учреждений, находящихся в ведении этих органов;

2) высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ в отношении бюджетных учреждений субъекта РФ;

3) местной администрацией в отношении муниципальных бюджетных учреждений.

Самостоятельно, без согласия собственника, бюджетное учреждение вправе распоряжаться имуществом, приобретенным на доходы, полученные от предусмотренной уставом доходной деятельности.

Однако крупные сделки с таким имуществом, бюджетное учреждение может совершать, только с предварительного согласия государственного или муниципального органа, уполномоченного осуществлять функции учредителя бюджетного учреждения.

Понятие и признаки крупной сделки также определены ФЗ №7 «О НКО». Крупной сделкой, признается одна сделка или несколько взаимосвязанных сделок, если цена сделки превышает 10 процентов балансовой стоимости активов бюджетного учреждения по данным его бухгалтерской отчетности на последнюю отчетную дату. Такой же порядок применяется к сделкам по распоряжению денежными средствами, полученными в форме доходов, к сделкам по отчуждению имущества, а также к сделкам с передачей имущества в пользование или в залог. То есть порядок согласования перечисленных сделок с уполномоченным государственным или муниципальным органом применяется при условии, что стоимость отчуждаемого, передаваемого имущества или денежные расходы превышают 10 процентов балансовой стоимости активов по бухгалтерской отчетности бюджетного учреждения на последнюю отчетную дату. Уставом бюджетного учреждения может быть предусмотрен меньший размер крупной сделки.

Финансовое обеспечение деятельности бюджетного учреждения осуществляется из двух источников. Из денежных средств соответствующего бюджета бюджетной системы РФ и из собственных доходов бюджетного учреждения, полученных от доходной деятельности. Финансовое обеспечение из соответствующего бюджета для бюджетного учреждения осуществляется в виде субсидий для выполнения государственного (муниципального) задания. Условия предоставления субсидий, а также объемы средств из соответствующего бюджета устанавливаются либо Правительством РФ, либо высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, либо местной администрацией. Так, например, порядок санкционирования расходов, осуществляемых федеральными бюджетными учреждениями, источником которых являются субсидии для обеспечения целевого расходования федеральных бюджетных средств, утвержден приказом Минфина РФ от 16 июля 2010г. N 72н.

Формирует и утверждает государственные или муниципальные задания для бюджетного учреждения орган, уполномоченный осуществлять функции учредителя. Порядок формирования заданий собственника и порядок его финансирования определяются:

1) Правительством РФ в отношении федеральных бюджетных учреждений;

2) высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ в отношении государственных бюджетных учреждений;

3) местной администрацией в отношении муниципальных бюджетных учреждений.

Содержание государственное или муниципальное задание должно соответствовать предусмотренным в уставе бюджетного учреждения основным видам деятельности. Бюджетное учреждение не вправе отказаться от выполнения такого задания. Финансирование деятельности бюджетного учреждения для выполнения заданий осуществляется с учетом расходов на содержание недвижимого имущества, особо ценного

движимого имущества, расходов на уплату налогов, в том числе на земельные участки. Речь идет об имуществе, как закрепленном за бюджетным учреждением учредителем, так и приобретенном за счет выделенных бюджетных средств на приобретение такого имущества. Если, с согласия собственника недвижимого и особо ценного движимого имущества, бюджетное учреждение сдает имущество в аренду, то финансовое обеспечение на содержания такого имущества из бюджета не осуществляется.

В том случае, если на бюджетное учреждение возлагается исполнение публичных обязательств посредством делегирования полномочий государственного или муниципального органа, то учреждению также предоставляются денежные средства из соответствующего бюджета. Кроме того, бюджетным учреждениям могут быть выделены из соответствующих бюджетов денежные средства на возмещение затрат, понесенных учреждением в связи с оказанием услуг, выполнением работ по заданиям государственных или муниципальных органов, а также на иные цели.

Распоряжение бюджетными денежными средствами бюджетное учреждение осуществляет через лицевые счета, открываемые в территориальном органе Федерального казначейства или финансовом органе субъекта РФ или муниципального образования.

Самостоятельно бюджетное учреждение распоряжается доходами, полученными от разрешенной доходной деятельности, как для обеспечения финансирования своей профессиональной деятельности, так и для приобретения необходимого имущества.

Распоряжение доходами бюджетное учреждение осуществляет через банковские счета.

Бюджетные учреждения не вправе размещать денежные средства на депозитах в кредитных организациях, а также совершать сделки с ценными бумагами, если иное не предусмотрено федеральными законами.

Бюджетное учреждение вправе с согласия собственника имущества выступать учредителем некоммерческих организаций. С согласия собственника бюджетное учреждение вправе передавать некоммерческим организациям денежные средства (если иное не установлено условиями их предоставления) и иное имущество. Бюджетное учреждение не вправе передавать некоммерческим организациям недвижимое имущество, а также особо ценное движимое имущество.

В случаях и порядке, предусмотренных федеральными законами, бюджетное учреждение вправе вносить денежные средства и иное имущество, за исключением недвижимого и особо ценного движимого имущества в уставный (складочный) капитал хозяйственных обществ или иным образом передавать им это имущество в качестве их учредителя или участника.

Автономное учреждение.

Особенности правового положения автономного учреждения, в том числе особенности правового режима его имущества, определены Федеральным законом N 174 от 3 ноября 2006г. - "Об автономных учреждениях" (далее по тексту ФЗ №174 «Об АУ»). Правовой режим имущества автономного учреждения во многом совпадает с правовым режимом имущества бюджетного учреждения, и в то же время содержит отличия. Сначала перечислим одинаковые возможности учреждений этих двух типов распоряжаться государственным или муниципальным имуществом, а потом рассмотрим отличия.

Итак, автономное учреждение, также как и бюджетное самостоятельно распоряжается всем имуществом, учтенным на его балансе, в соответствии с предметом и целями деятельности, определенными уставом.

Имущество автономного учреждения также как и имущество бюджетного учреждения можно разделить:

- 1) имущество, переданное автономному учреждению собственником, и имущество, приобретенное на выделенные собственником бюджетные средства;
- 2) имущество, приобретенное автономным учреждением на доходы, полученные от предусмотренной его уставом доходной деятельности;

- 3) денежные средства, предоставленные автономному учреждению на финансирование заданий собственника, из соответствующего бюджета бюджетной системы РФ;
- 4) денежные средства, полученные автономным учреждением от доходной деятельности.

Для автономного учреждения, также законодательно установлены ограничения на распоряжение недвижимым и особо ценным движимым имуществом. Без согласия собственника имущества такие сделки автономное учреждение не вправе совершать. Имеется в виду имущество, переданное собственником, а также то имущество, которое приобретено автономным учреждением за счет средств, выделенных ему собственником. В составе недвижимого имущества у автономного учреждения также могут находиться объекты культурного наследия народов РФ, предметы и документы, входящие в состав Музейного фонда РФ, Архивного фонда РФ, национального библиотечного фонда. Объекты культурного наследия, ограниченные для использования в гражданском обороте или изъятые из гражданского оборота, передаются автономному учреждению в таком же порядке, который установлен для передачи названных объектов бюджетному учреждению.

Если объекты культурного наследия имеют религиозного предназначения, то автономное учреждение с согласия собственника этого имущества может передавать их в безвозмездное пользование религиозным организациям. В таком случае, у автономного учреждения прекращается право оперативного управления на это имущество.

Земельный участок, необходимый для выполнения автономным учреждением своих уставных задач, предоставляется ему также как и бюджетному учреждению на праве постоянного (бессрочного) пользования.

Критерии, которые установлены для определения особо ценного движимого имущества, также совпадают. Это движимое имущество, без которого будет существенно затруднено осуществление автономным учреждением своей уставной деятельности. Виды такого имущества нормативно определяются либо федеральными органами исполнительной власти, либо высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, либо местной администрацией.

Аналогично определено понятие крупной сделки для автономного учреждения. В соответствии с ФЗ №174 «Об АУ», крупной признается сделка, цена которой превышает десять процентов балансовой стоимости активов автономного учреждения, по данным его бухгалтерской отчетности на последнюю отчетную дату. Имеются ввиду либо сделки, связанные с распоряжением денежными средствами, в том числе с привлечением заемных денежных средств, либо сделки с отчуждением или передачей имущества в пользование, или в залог. Уставом автономного учреждения может быть предусмотрен меньший размер крупной сделки.

Финансирование деятельности автономного учреждения осуществляется из двух источников, так же как и у бюджетного учреждения. Первым источником выступают бюджетные средства соответствующей бюджетной системы РФ, вторым источником являются собственные доходы, полученных от разрешенной доходной деятельности.

Бюджетные средства выделяются для выполнения государственного (муниципального) задания в виде субсидий. Условия предоставления субсидий, а также объемы средств из соответствующего бюджета устанавливаются либо Правительством РФ, либо высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, либо местной администрацией. Автономное учреждение не вправе отказаться от выполнения государственного или муниципального задания. Распоряжение бюджетными денежными средствами автономное учреждение осуществляет через лицевые счета.

Доходы автономного учреждения поступают в его самостоятельное распоряжение и используются им для достижения целей, ради которых оно создано. Собственник имущества автономного учреждения не имеет права на получение доходов от осуществления автономным учреждением деятельности и использования закрепленного за автономным учреждением имущества.

Автономное учреждение более свободно в праве распоряжения государственным или муниципальным имуществом, чем бюджетное учреждение. Так, автономное учреждение вправе с согласия собственника вносить любое имущество, в уставный или складочный капитал хозяйственных обществ или товариществ, а также может передавать имущество, закрепленное на его балансе, другим юридическим лицам коммерческим или некоммерческим организациям, в качестве их учредителя или участника. Исключением являются объекты культурного наследия народов РФ, предметы и документы, входящие в состав Музейного фонда, Архивного фонда РФ, национального библиотечного фонда

Для автономного учреждения установлен иной порядок совершения крупных сделок. Крупная сделка, в соответствии с нормами ФЗ №174 «Об АУ», совершается с предварительного одобрения наблюдательного совета автономного учреждения. Наблюдательный совет, это обязательно создаваемый орган управления автономного учреждения, в его составе должно быть не менее чем пять и не более чем одиннадцать членов. В состав наблюдательного совета должны быть включены: представитель учредителя, представители государственных или муниципальных органов уполномоченных осуществлять управление государственным или муниципальным имуществом автономного учреждения, представители общественности, в том числе лица, имеющие заслуги и достижения в соответствующей сфере деятельности. Именно наблюдательный совет должен рассмотреть предложение руководителя автономного учреждения о совершении крупной сделки. ФЗ №174 «Об АУ» установлен срок - пятнадцать календарных дней, для принятия решения наблюдательным советом, с момента поступления такого предложения председателю совета.

Для автономного учреждения ФЗ №174 «Об АУ» выделено понятие сделки с заинтересованностью, в отличие от бюджетного учреждения. Для автономного учреждения установлен особый порядок совершения сделок с заинтересованными лицами. ФЗ №174 «Об АУ» заинтересованными лицами признаются, члены наблюдательного совета автономного учреждения, его руководитель и заместители руководителя только в том случае, если:

- они сами или круг их аффилированных лиц, выступили стороной по сделке, либо посредником, представителем или выгодоприобретателем;
- в качестве контрагента автономного учреждения выступило юридическое лицо, в котором члены совета директоров, руководитель и его заместители владеют 20% долей участия или голосующих акций;
- контрагентом автономного учреждения, в качестве выгодоприобретателя, посредника или представителя, выступает юридическое лицо, в органах управления которого, члены совета директоров, руководитель и его заместители занимают должности.

Сделка, в совершении которой имеется заинтересованность, может быть совершена только с предварительного одобрения наблюдательного совета автономного учреждения.

Из проведенного анализа можно сделать вывод о том, что источники происхождения имущества у казенного, бюджетного и автономного учреждения разные. Для казенного учреждения единственным источником происхождения имущества и финансового обеспечения деятельности выступают бюджетные средства соответствующей бюджетной системы РФ. Для бюджетного и автономного учреждений, гражданским законодательством предусмотрено два источника происхождения имущества и финансового обеспечения. Это - соответствующие бюджетные средства и собственные доходы.

Объем правомочий по самостоятельному распоряжению государственным и муниципальным имуществом для казенного учреждения сведен к минимуму. Казенное учреждение распоряжается денежными средствами в строгом соответствии с правовым режимом лицевого счета в казначействе и бюджетным законодательством. У бюджетного учреждения прав на самостоятельное распоряжение имуществом собственника значительно больше. Ограничения установлены на бюджетные средства, правовой режим

которых определяется бюджетным законодательством. Кроме этого, предварительное согласие собственника имущества требуется для осуществления сделок с недвижимостью, сделок с особо ценным движимым имуществом, и для крупных сделок. Еще больше правомочий по самостоятельному распоряжению публичной собственностью у автономных учреждений, для которых установлен особый порядок совершения крупных сделок и сделок с заинтересованными лицами. Одобрение по этим сделкам должно быть получено у Наблюдательного совета автономного учреждения, а не у собственника имущества.

Таким образом, правомочия по распоряжению государственным или муниципальным имуществом, закрепленном на праве оперативного управления за учреждением, представляют собой, обеспеченные законодательством возможности самостоятельно или в установленном порядке, или с согласия собственника имущества, определять будущую юридическую судьбу этого имущества в процессе осуществления профессиональной уставной деятельности учреждения и выполнения заданий собственника имущества в публичных интересах.

Характеристика права оперативного управления будет неполной, если не рассмотреть основания прекращения права оперативного управления и особенности имущественной ответственности учреждений по всем своим долгам.

Прекращение права оперативного управления.

В соответствии с п.3 ст.299 ГК РФ право оперативного управления прекращается по общим основаниям, определенным кодексом и другими нормами гражданского законодательства, установленными для права собственности, и специальными нормами, применяемыми к праву оперативного управления. Основания прекращения права на имущество принято разделять на две группы. В одну группу включаются основания прекращения права на имущество, возникшие путем принятия добровольного решения субъекта, обладающего каким-либо видом вещного права. В другую, принудительно применяемые к субъекту вещного права.

В соответствии с ГК РФ, добровольно право собственности и иные вещные права прекращаются, в случае отчуждения собственником своего имущества другим лицам, отказе собственника от права собственности, гибели или уничтожении имущества, а также в случае утраты права собственности на имущество по иным основаниям, предусмотренным законом.

Отчуждение государственной и муниципальной собственности допустимо как на возмездной, так и на безвозмездной основе. На возмездной основе отчуждение возможно только в соответствии с законодательством о приватизации. Приватизируемое собственником государственное или муниципальное имущество на возмездной основе, в порядке и на условиях, определяемых исчерпывающим перечнем способов приватизации, отчуждается в частную собственность граждан и/или юридических лиц.

Безвозмездное отчуждение государственного и муниципального имущества, допустимо в случаях, предусмотренных законами. В частности, в соответствии с ФЗ №174 «Об АУ», объекты культурного наследия религиозного назначения могут с согласия собственника имущества передаваться религиозным организациям, что влечет прекращение права оперативного управления на это имущество у автономного учреждения и одновременно право собственности РФ на такие объекты.

Отказ государственного и муниципального собственника от своего имущества недопустим.

Принудительное изъятие имущества у собственника и у других лиц, обладающих титулом вещного права, по различным основаниям, перечислено в ст. 237 ГК РФ. Одним из них названо обращение взыскания на имущество по обязательствам должника.

Допустимость обращения взыскания на имущество, закрепленное на праве оперативного управления за учреждением, зависит от типа государственного или муниципального учреждения.

Кредиторы казенного учреждения, могут получить удовлетворение по долгам казенного учреждения в пределах находящихся в его распоряжении денежных средств. При недостаточности денежных средств субсидиарную ответственность по непогашенным долгам казенного учреждения несет собственник его имущества из соответствующего бюджета.

Бюджетное учреждение, отвечает по своим обязательствам, всем находящимся у него на праве оперативного управления имуществом. Такое же правило установлено для автономного учреждения.

Автономное учреждение отвечает по своим обязательствам всем находящимся у него на праве оперативного управления имуществом. Кредиторы бюджетного и автономного учреждений могут потребовать обращения взыскания на любое имущество, за исключением недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества.

Причем, обращению к взысканию подлежит как имущество, закрепленное за автономным и бюджетным учреждениями собственником, имущество, приобретенное на выделенные собственником бюджетные средства, так и имущество, приобретенное автономным и бюджетным учреждениями за счет доходов, полученных от приносящей доход деятельности.

Изъятие имущества путем обращения взыскания на него по обязательствам должника производится на основании решения суда, если иной порядок обращения взыскания не предусмотрен законом или договором.

Право оперативного управления на имущество, на которое обращается взыскание, прекращается у учреждения с момента возникновения права собственности на изъятое имущество у кредитора, к которому переходит это имущество.

Собственник имущества бюджетного и автономного учреждений не несет ответственность по долгам названных типов учреждений.

Прекращение права оперативного управления возможно в соответствии с правоммерным решением собственника имущества. Так, в соответствии с п.2 ст.296 ГК РФ, собственник имущества вправе изъять излишнее, неиспользуемое или используемое не по назначению имущество, закрепленное им за учреждением либо приобретенное учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение этого имущества. Имуществом, изъятим у учреждения, собственник этого имущества вправе распорядиться по своему усмотрению.

Проведенный анализ особенностей права оперативного управления на имущество, закрепленное, за государственными и муниципальными учреждениями разных типов позволяет сделать следующие выводы.

Состав имущества, источники происхождения имущества зависит от типа учреждения.

Объемы финансового обеспечения также определяются типом учреждения.

Изъятия ограничительного характера в правомочиях по пользованию и распоряжению имуществом в наибольшем объеме установлены для казенного учреждения. Чуть меньше ограничений установлено в адрес бюджетного учреждения, и меньше всего изъятий в объеме правомочий у автономного учреждения.

Новацией в правовом режиме оперативного управления является правило, в силу которого доходы, полученные казенным учреждением, поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы РФ. То есть, доходы, полученные ФГКУ, должны быть направлены в федеральный бюджет, доходы, полученные ГКУ, в бюджет субъекта РФ, а доходы, полученные МКУ в местный бюджет. Новация, состоит, прежде всего, в том, что принципиально изменена юридическая судьба доходов, полученных некоммерческой организацией от разрешенной доходной деятельности. Данное новое правило явно не сочетается с имеющимися в законодательстве положениями по созданию некоммерческой

организации, а более правильно – противоречит им. Некоммерческая организация не может создаваться учредителем с намерением претендовать на доход от ее деятельности. Исключения для некоторых некоммерческих организаций существуют, но в этих изъятиях из базового правила, предусматривается право члена членской некоммерческой организации быть выгодоприобретателем (бенефициарием) доходов (прибыли), полученной некоммерческой организацией, путем сбережения своего имущества.

К примеру, право члена потребительского кооператива или члена ассоциации, союза. Однако, в этих примерах, речь не идет о доходах, направляемых на счета или иным образом предоставляемых для распоряжения каждому члену некоммерческой организации. Выгода членов названных некоммерческих организаций, состоит в том, что либо, они могут получать бесплатные услуги от своей организации, либо некоммерческая организация может приобретать имущество, необходимое для удовлетворения их потребностей, либо члены некоммерческой организации сокращают свои расходы на содержание общего имущества.

Внесенные изменения в гражданское законодательство, требует переосмысления и пересмотра концепции некоммерческой организации. Думаю, что базовые положения ГК РФ, должны быть стабильны, построены на внятных правилах, и если законодатель вносит в них изменения, то это должно быть обосновано объективными причинами. В противном случае, возникают сомнения в юридической справедливости и корректности новаций. Особенно тогда, когда законодательный орган государства создает новые особые условия деятельности для юридических лиц, созданных по решению государственных и муниципальных органов.

К сказанному нужно добавить пару слов об отличиях права оперативного управления публичной собственностью от права оперативного управления частной собственностью. Формирование имущества государственного или муниципального учреждения, определение состава, стоимости передаваемого имущества возможно только решением одного собственника. Это означает, что создание государственных или муниципальных учреждений путем принятия совместных решений не допустимо. Государственное или муниципальное учреждение любого типа может быть создано только одним учредителем. Частное учреждение может быть создано несколькими собственниками. Частное учреждение не вправе отчуждать либо иным способом распоряжаться имуществом, закрепленным за ним собственником. Без согласия собственника имущества, частное учреждение не вправе самостоятельно распоряжаться имуществом, приобретенным за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества. Частное учреждение вправе осуществлять приносящую доходы деятельность, только если такое право предусмотрено в его уставе. Доходы, полученные частным учреждением, и имущество, приобретенное за счет этих доходов, поступают в самостоятельное распоряжение частного учреждения.

Современное состояние гражданского законодательства не позволяет четко построить концепцию вещно-правового режима имущества, определить позицию законодателя по вопросу по объему правомочий субъекта права оперативного управления. Сегодня право оперативного управления можно представить в качестве гибкого инструмента, применение которого зависит от формы собственности на имущество, закрепляемого на праве оперативного управления, от типа юридического лица (коммерческая, некоммерческая организация), от вида некоммерческой организации, и, наконец, от типа государственной или муниципальной некоммерческой организации.

Кондрашкова О.Н.