

УДК 347.25

ПРАВО ОПЕРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

С.Е. Клещев

Пермский институт ФСИН России

Автором рассматривается правовой режим имущества такой обновленной в российской системе юридических лиц организационно-правовой формы как бюджетного учреждения. В статье определяется законный режим имущества бюджетного учреждения, в том числе новые правила о порядке распоряжения бюджетным учреждением имуществом учредителя.

Ключевые слова: *юридические лица, учреждение, имущество, бюджетное учреждение, право оперативного управления, правовой режим имущества.*

Реформирование системы публичного управления в России сопровождается вовлечением в гражданский оборот бюджетных учреждений, которые, с одной стороны, осуществляют функции некоммерческого характера, а с другой стороны, являются активными участниками экономического оборота. Учреждение является наиболее распространенной организационно-правовой формой юридического лица, используемой в публичном секторе.

Низкая экономическая эффективность государственного сектора экономики и необходимость сокращения бюджетных расходов стали одними из аргументов для постановки вопроса о необходимости реструктуризации сети бюджетных учреждений. При этом речь идет как о многочисленных нареканиях со стороны населения в отношении бесплатных услуг учреждений социальной сферы, так и все более очевидной для государственных и муниципальных органов власти неэффективности растущих бюджетных расходов на содержание сети государственных и муниципальных учреждений. Включение рыночных принципов в работу бюджетных учреждений позволит значительно снизить бюджетные расходы по их содержанию и обеспечить качество и объем оказываемых услуг.

В соответствии с Федеральным законом от 08.05.2010 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) правовой статус учреждений бюджетной сферы претерпел значительные изменения, выразившиеся в отказе от сметы, переходе к государственному (муниципальному) заданию и сложении публично-правовыми образованиями с себя субсидиарной ответственности по обязательствам

бюджетных учреждений. В целом можно говорить о нормативном окончании реформы, поскольку подготовленный в соответствии с Концепцией развития гражданского законодательства Российской Федерации Проект Федерального закона «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Проект ГК РФ) не предполагал существенных изменений в правовом статусе учреждений.

После полного вступления в действие 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 о совершенствовании правового положения учреждений) бюджетные учреждения получают больше возможностей для осуществления самостоятельной деятельности, однако на них ляжет и больший груз ответственности, поскольку учредитель не будет предоставлять им финансовых гарантий.

Пожалуй, наибольшие изменения бюджетные учреждения претерпели в сфере правового режима имущества, где хотя и сохранено наименование права, на котором за бюджетным учреждением закрепляется имущество и приобретается в последующем – право оперативного управления (п. 9 ст. 9.2 Закона о некоммерческих организациях), но в содержание его внесены существенные коррективы.

До Закона о совершенствовании правового положения учреждений право оперативного управления бюджетного учреждения включало себя владение, пользование и распоряжение имуществом в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, заданиями собственника этого имущества и назначением этого имущества (п. 1 ст. 296 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ)). Ограничения во всех трех правомочиях права оперативного управления бюджетного учреждения могли быть установлены: 1) законом; 2) целями деятельности бюджетного учреждения, определенными учредителем в уставе; 3) заданиями собственника-учредителя; 4) назначением этого имущества. Если второе и третье ограничение определялось волей учредителя, а четвертое – физическими свойствами вещей (имущества), то первое носило объективный характер и образовывало законный режим имущества бюджетного учреждения. После внесения соответствующих изменений утратило значение задание собственника, а правомочие распоряжения в качестве общего правила получило обусловленность согласием собственника, если иное не установлено законом. Поскольку в качестве общего правила было установлено согласие собственника, то в специальных нормах законом могли устанавливаться исключения, когда бюджетное учреждение имеет право самостоятельно распоряжаться имуществом собственника-учредителя. Однако в ГК РФ

в качестве развития получили опять-таки запреты в возможности самостоятельного распоряжения, что выглядит не совсем логично. В п. 3 ст. 298 ГК РФ установлено, что бюджетное учреждение без согласия собственника не вправе распоряжаться особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества, а также недвижимым имуществом; остальным имуществом, находящимся у него на праве оперативного управления, бюджетное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно, если иное не установлено законом. Практически аналогично это правило звучит и в Федеральном законе от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее – Закон о некоммерческих организациях): бюджетное учреждение без согласия собственника не вправе распоряжаться особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества, а также недвижимым имуществом (п. 10 ст. 9.2).

Итак, законный режим имущества бюджетного учреждения предполагает, что оно не может распоряжаться недвижимым имуществом, как выделенным ему собственником или приобретенным бюджетным учреждением за счет средств, выделенных собственником на приобретение недвижимого имущества, так и приобретенным за счет средств, полученных от деятельности (работ и услуг гражданам и юридическим лицам за плату) сверх установленного государственного (муниципального) задания (то, что ранее условно именовалось внебюджетными средствами). Ранее такого ограничения в праве оперативного управления бюджетных учреждений не было, и оно могло свободно распоряжаться как средствами, так и приобретенным на них имуществом, полученными от самостоятельной приносящей доход деятельности. На наш взгляд, это правило вызывает дисбаланс в правовом режиме имущества бюджетных учреждений, в том числе ограничивая возможность удовлетворения своих прав и интересов кредиторами-контрагентами бюджетных учреждений, которые уже лишены привлечь к субсидиарной ответственности учредителя.

Под особо ценным движимым имуществом бюджетного учреждения понимается движимое имущество, без которого осуществление бюджетным учреждением своей уставной деятельности будет существенно затруднено. Порядок отнесения имущества к категории особо ценного движимого имущества устанавливается Правительством Российской Федерации, а виды такого имущества могут определяться:

- 1) федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию, в отношении федеральных бюджетных учреждений, находящихся в ведении этих органов или в веде-

нии федеральных служб и агентств, подведомственных этим органам, федеральными органами государственной власти (государственными органами), руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации или Правительство Российской Федерации, в отношении федеральных бюджетных учреждений, находящихся в их ведении;

2) в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в отношении бюджетных учреждений субъекта Российской Федерации;

3) в порядке, установленном местной администрацией в отношении муниципальных бюджетных учреждений (п. 11 ст. 9.2 Закона о некоммерческих организациях).

Перечни особо ценного движимого имущества определяются соответствующими органами, осуществляющими функции и полномочия учредителя, в том числе в уставах бюджетных учреждений. Согласно п. 4 постановления Правительства РФ от 26 июля 2010 г. № 538 «О порядке отнесения имущества автономного и бюджетного учреждения к категории особо ценного движимого имущества» при определении перечней особо ценного движимого имущества бюджетных учреждений подлежат включению в состав такого имущества:

а) движимое имущество, балансовая стоимость которого превышает:

для федеральных бюджетных учреждений – размер, установленный федеральными органами государственной власти, осуществляющими функции и полномочия учредителя, в отношении соответствующих федеральных бюджетных учреждений в интервале от 200 тыс. рублей до 500 тыс. рублей;

для бюджетных учреждений субъекта Российской Федерации – размер, установленный нормативным правовым актом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации в интервале от 50 тыс. рублей до 500 тыс. рублей либо государственными органами субъекта Российской Федерации, осуществляющими функции и полномочия учредителя в отношении соответствующих бюджетных учреждений субъекта Российской Федерации, в интервале, установленном нормативным правовым актом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации с соблюдением указанных ограничений, если этим нормативным правовым актом такое право будет предоставлено органам, осуществляющим функции и полномочия учредителя;

для муниципальных бюджетных учреждений – размер, установленный нормативным правовым актом местной администрации в интервале от 50 тыс. рублей до 200 тыс. рублей либо органами местного самоуправления, осуществляющими функции и полномочия учредителя в отношении соответствующих муниципальных бюджетных учреждений,

в интервале, установленном нормативным правовым актом местной администрации с соблюдением указанных ограничений, если этим нормативным правовым актом такое право будет предоставлено органам, осуществляющим функции и полномочия учредителя;

б) иное движимое имущество, без которого осуществление бюджетным учреждением предусмотренных его уставом основных видов деятельности будет существенно затруднено и (или) которое отнесено к определенному виду особо ценного движимого имущества публичными органами;

в) имущество, отчуждение которого осуществляется в специальном порядке, установленном законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, в том числе музейные коллекции и предметы, находящиеся в федеральной собственности и включенные в состав государственной части Музейного фонда Российской Федерации, а также документы Архивного фонда Российской Федерации и национального библиотечного фонда.

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).

Остальным находящимся на праве оперативного управления имуществом бюджетное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно, кроме следующих случаев.

Во-первых, если иное не предусмотрено федеральными законами, бюджетные учреждения не вправе размещать денежные средства на депозитах в кредитных организациях, а также совершать сделки с ценными бумагами (п. 14 ст. 9.2 Закона о некоммерческих организациях).

Во-вторых, крупные сделки могут совершаться бюджетным учреждением только с предварительного согласия соответствующего органа, осуществляющего функции и полномочия учредителя бюджетного учреждения (п. 13 ст. 9.2 Закона о некоммерческих организациях).

В-третьих, только с согласия собственника бюджетное учреждение вправе передавать некоммерческим организациям в качестве их учредителя или участника денежные средства (если иное не установлено условиями их предоставления) и иное имущество, за исключением особо ценного движимого имущества, закрепленного за ним собственником или приобретенного бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества, а также недвижимого имущества. В случаях и порядке, предусмотренных федеральными законами, бюджетное учреждение вправе вносить вышеуказанное имущество в уставный (складочный) капитал хозяйственных обществ или иным образом передавать им это имущество в качестве их

учредителя или участника (п. 4 ст. 24 Закона о некоммерческих организациях).

В-четвертых, сделка должна быть одобрена органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, при наличии конфликтов интересов (абз. 3 п. 3 ст. 27 Закона о некоммерческих организациях). В случае, если заинтересованное лицо имеет заинтересованность в сделке, стороной которой является или намеревается быть бюджетное учреждение, а также в случае иного противоречия интересов указанного лица и бюджетного учреждения в отношении существующей или предполагаемой сделки, оно обязано сообщить о своей заинтересованности органу, осуществляющему функции и полномочия учредителя, до момента принятия решения о заключении сделки.

Следует также обратить внимание, что земельный участок, необходимый для выполнения бюджетным учреждением своих уставных задач, предоставляется ему на праве постоянного (бессрочного) пользования. Это снимает вопрос о возможности права оперативного управления на земельные участки, который неоднократно поднимался как цивилистами, так и учеными в области земельного права.

Объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) народов Российской Федерации, культурные ценности, природные ресурсы (за исключением земельных участков), ограниченные для использования в гражданском обороте или изъятые из гражданского оборота, закрепляются за бюджетным учреждением на условиях и в порядке, которые определяются федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Бюджетное учреждение осуществляет операции с поступающими ему в соответствии с законодательством Российской Федерации средствами через лицевые счета, открываемые в территориальном органе Федерального казначейства или финансовом органе субъекта Российской Федерации (муниципального образования) в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, за исключением случаев, установленных федеральным законом (п. 8 ст. 13 Закона о некоммерческих организациях).

Список литературы

1. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения – 01.07.2013).
2. Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения – 01.07.2013).
3. Федеральный закон 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» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обра-

щения – 01.07.2013).

4. Постановление Правительства РФ от 26 июля 2010 г. № 538 «О порядке отнесения имущества автономного и бюджетного учреждения к категории особо ценного движимого имущества» // СПС «Консультант-Плюс» (дата обращения – 01.07.2013).

THE RIGHT OF OPERATIVE MANAGEMENT BUDGETARY INSTITUTIONS

S.E. Kleshchev

The Perm Institute of the Federal penitentiary service of Russia,
the chair of civil law disciplines

The author examines the legal regime of property of such updated in the Russian system of legal entities legal form as a budgetary institution. The article determines the legal regime of property of budgetary institutions, including new rules on disposal of budgetary institutions property of the founder.

Keywords: *legal persons, institution, property, budget institution, the right of operative management, the legal regime of property*

Об авторе:

КЛЕЩЕВ Сергей Евгеньевич – кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин Пермского института ФСИН России (614012, г. Пермь, ул. Карпинского, д. 125), e-mail: ika-perm@yandex.ru