

## ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СТАТУСА И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АВТОНОМНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

С. И. Кожейкин, преподаватель кафедры гражданского права Омского юридического института

24 октября 2007 г. вступила в действие новая редакция Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»<sup>1</sup> (далее - Закон). На сегодняшний день на территории Омской области не создано ни одного автономного учреждения, также нет пока судебной практики рассмотрения споров с участием таких учреждений. Однако сказанное не делает безынтересным и преждевременным обсуждение вопроса о недостатках правового регулирования статуса и деятельности автономных учреждений.

В соответствии с ч. 1 ст. 2 Закона автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах.

Согласно ч. 1 ст. 5 Закона автономное учреждение может быть создано путем его учреждения или путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения. Полагаем, что применительно к смене типа бюджетного учреждения на автономное неверно говорить о создании юридического лица. Ведь в соответствии с ч. 14 ст. 5 Закона изменение типа существующего государственного или муниципального учреждения не является его реорганизацией, а следовательно, и способом создания. Смена типа сопряжена только с внесением изменений в устав учреждения.

Между тем анализируемый Закон, регулируя изменение типа учреждений, говорит именно о создании автономного учреждения (ч. 1 и 9 ст. 5), что вносит терминологическую путаницу. Для устранения этой путаницы можно предложить исключить из ст. 5 Закона упоминания о смене типа, урегулировав ее в отдельной статье.

В анализируемом Законе не предусмотрено четкое правило о том, допустима ли и в каком порядке обратная смена типа учреждения с автономного на бюджетное. В этой связи трудно выявить роль пп. 3 ст. 9 ФЗ «Об автономных учреждениях», в соответствии с которым к компетенции учредителя относится вопрос о смене типа уже автономного учреждения. Если предположить, что Закон допускает изменение типа автономного учреждения на бюджетное, тогда необходимо предусмотреть процедуру этого процесса, условия, при которых возможно возвращение учреждению статуса бюджетного.

Автономное учреждение может быть создано только одним лицом - публичным образованием (Российской Федерацией, ее субъектом или муниципальным образованием). В теории гражданского права, однако, всерьез высказываются предложения установить исключения из этого правила, допустив возможность участия в создании автономного учреждения частных лиц<sup>2</sup>. При этом ожидаемый эффект такого участия, по мысли автора предложения, состоит в увеличении возможностей автономного учреждения за счет привлечения частного капитала.

Кажущаяся благоприятной перспектива реализации анализируемого предложения видится потенциально опасной. Нельзя забывать, что автономное учреждение может иметь на праве оператив-

<sup>1</sup> См.: Собрание законодательства Российской Федерации. - 2006. - № 45. - Ст. 4626; 2007. - № 31. - Ст. 4012; № 43. - Ст. 5084.

<sup>2</sup> См.: Лескова Ю. Г. Некоторые проблемы правового положения учреждений по новому законодательству // Юрист. - 2007. - № 4. - С. 7.

ного управления недвижимое и особо ценное движимое имущество, являющееся государственной или муниципальной собственностью. Допуск частного лица к созданию автономного учреждения – это законный пропуск к управлению таким имуществом. Ведь соучредитель автономного учреждения – частное лицо, должен иметь те же права, что и публичный его учредитель. В противном случае вряд ли удастся заинтересовать частное лицо, побудить его выступить соучредителем автономного учреждения. Устанавливать же разный режим участия публичного и частного учредителя в управлении имуществом автономного учреждения нельзя, поскольку это может приводить к конфликту интересов и другим многочисленным проблемам.

Анализ ст. 3 Закона позволяет разделить все имущество автономного учреждения на две группы – (1) закрепленное за ним учредителем на праве оперативного управления и (2) приобретаемое в самостоятельное распоряжение.

Здесь проблема в определении природы права самостоятельного распоряжения имуществом. Как известно, в первой части ГК РФ законодатель отказался от действовавшего в Законе РСФСР «О собственности» и Основах гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик правила о том, что учреждение обладает правом хозяйственного ведения в отношении имущества и доходов, приобретенных от разрешенной предпринимательской деятельности, предусмотрев для такого имущества ущербное право самостоятельного распоряжения<sup>3</sup>. И вместо того, чтобы в дальнейшем учесть и легализовать одну из сформировавшихся в теории гражданского права позиций на счет этого права самостоятельного распоряжения (каковых можно выделить три)<sup>4</sup>, законодатель принимает еще один нормативный правовой акт, в котором право самостоятельного распоряжения находит себе место.

В составе имущества автономного учреждения, закрепляемого за ним на праве оперативного управления, выделяется недвижимое, особо ценное движимое и иное имущество. Применительно к особо ценному движимому имуществу можно выделить следующую проблему – установленный порядок отнесения имущества автономного учреждения к особо ценному движимому.

В соответствии с ч. 3 ст. 3 Закона под особо ценным движимым имуществом понимается имущество, без которого осуществление автономным учреждением своей уставной деятельности будет существенно затруднено (выделено мной – К. С.). Порядок определения видов такого имущества установлен постановлением Правительства Российской Федерации<sup>5</sup>, предусматривающим критерии отнесения имущества к особо ценному движимому. Среди этих критериев нечетким видится следующий: движимое имущество, балансовая стоимость которого составляет менее 50 тыс. рублей, без которого осуществление автономным учреждением своей основной деятельности будет существенно затруднено (выделено мной – К. С.). Как справедливо отмечает В. В. Залесский, категория «существенно затруднено» имеет явно оценочный характер. Раскрывать эту категорию придется правоприменителям.

Не лишены недостатков и нормы Закона об органах управления автономного учреждения. Нисколько не умаляя функциональное значение руководителя (директора, генерального директора, ректора, главного врача, художественного руководителя, управляющего и другого – ч. 1 ст. 13 Закона) как органа управления автономного учреждения, особое внимание необходимо уделить наблюдательному совету.

Учитывая области общественных отношений, для выполнения функций в которых могут быть созданы автономные учреждения, положительно следует оценить стремление законодателя создать такой механизм управления автономным учреждением изнутри, при котором представители работников этого учреждения и представители общности, входя в наблюдательный совет автономного учреждения, могут влиять на принятие решений по важным, а не второстепенным вопросам (совершение крупных сделок и сделок с заинтересованностью, утверждение аудиторской организации и проведение аудита годовой бухгалтерской отчетности).

Однако этот механизм, на наш взгляд, требует доработки, поскольку в существующем виде не позволяет назвать наблюдательный совет органом, независимым от учредителя автономного учреждения. Сказанное проявляется в следующем.

<sup>3</sup> Ущербность этого правила, прежде всего, заключается в том, что оно не подлежит государственной регистрации в случаях, когда существует относительно недвижимого имущества.

<sup>4</sup> Первая позиция: право самостоятельного распоряжения – особое вещное право (Щенникова Л. В.); вторая позиция: право самостоятельного распоряжения – это прямо не обозначенное право собственности (Сараев Д. В., Богданов Е. В.); третья позиция: право самостоятельного распоряжения есть право хозяйственного ведения (Леонтьева О. Б.). См. об этом: Сараев Д. В. Имущественные права учреждений // Юрист. – 2002. – № 9. – С. 13-18.

<sup>5</sup> См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 31 мая 2007 г. № 337 «О порядке определения видов особо ценного движимого имущества автономного учреждения» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 23. – Ст. 2802.

Во-первых, от усмотрения учредителя зависит участие в составе наблюдательного совета автономного учреждения представителей его работников. Так, в ч. 1 ст. 10 ФЗ «Об автономных учреждениях» предусмотрено, что представители работников могут входить в состав наблюдательного совета. Формулировка «могут входить» допускает такой вариант, при котором наблюдательный совет автономного учреждения будет состоять только из представителей органов власти и представителей общест-венности, участие которых, кстати, обязательно<sup>6</sup>.

Во-вторых, по смыслу ч. 8 ст. 10 Закона именно учредитель назначает в наблюдательный совет и прекращает членство представителей общественности, что дает ему возможность контролировать «личный состав» представителей общественности. А если учесть, что представителей работников по требованию ч. 1 ст. 10 Закона должно быть не более одной трети состава наблюдательного совета, представителей органов власти – не менее одной трети, то можно сделать вывод: ст. 10 Закона сегодня позволяет учредителю сформировать наблюдательный совет автономного учреждения на 2/3 из угодных людей.

В. В. Залесский справедливо отмечает, что численный состав наблюдательного совета (от 5 до 11) и квота представительства в нем предусмотрены для сохранения определяющего влияния государства, органов местного самоуправления в управлении автономным учреждением<sup>7</sup>. Однако считаем, что участие в наблюдательном совете представителей работников должно быть обязательным, а выбор представителей общественности – согласованным с представителями работников автономного учреждения.

В соответствии с ч. 4 ст. 2 Закона автономное учреждение отвечает по своим обязательствам закрепленным за ним имуществом, за исключением недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, как изначально закрепленных за ним учредителем, так и приобретенных автономным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем.

Из приведенной нормы видно, что автономное учреждение отвечает по своим обязательствам не только денежными средствами, но и иным закрепленным за ним имуществом (кроме недвижимого и особо ценного движимого). А какова же судьба имущества, находящегося у автономного учреждения в пресловутом самостоятельном рас-

поряжении? Можно ли на него обращать взыскание? Как ни странно, но ни в Гражданском кодексе Российской Федерации, ни в Федеральном законе «Об автономных учреждениях» по этому поводу ничего не сказано.

Выходит, что автономное учреждение может приобретать имущество, накапливать кредиторскую задолженность, а отвечать по этой задолженности будет только мизерной долей того, что за ним закрепили. Что же касается случаев ликвидации автономного учреждения, то в соответствии с ч. 2 ст. 19 Закона требования кредиторов ликвидируемого автономного учреждения удовлетворяются за счет имущества, на которое в соответствии с настоящим Федеральным законом может быть обращено взыскание – т. е. опять же на малую долю имущества.

В литературе решить обозначенную проблему предлагается установлением возможности обращения взыскания на особо ценное движимое и (или) недвижимое имущество, закрепленное за автономным учреждением<sup>8</sup>. Решить эту проблему можно гораздо проще – изложив ч. 3 ст. 2 Закона в следующей редакции: «Автономное учреждение отвечает по своим обязательствам принадлежащим ему имуществом, за исключением недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за ним учредителем или приобретенных автономным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение этого имущества»).

Согласно ч. 5 ст. 2 Закона собственник имущества автономного учреждения не несет ответственность по обязательствам автономного учреждения. В литературе этот подход подвергается обоснованной критике.

Ю. Г. Лескова ставит важный вопрос: насколько оправдана отмена субсидиарной ответственности собственника по долгам автономного учреждения, если, по сути, собственник активно вмешивается в деятельность автономного учреждения (наделен широкими полномочиями в области управления, определения заданий для автономных учреждений; собственник определяет перечень особо ценного движимого имущества, на которое не может быть обращено взыскание по долгам автономного учреждения и т. д.)?<sup>9</sup> Подкрепить основательность этого вопроса можно и отмеченной выше проблемой перечня имущества автономного учреждения, на которое допустимо обращать взыскание по требованию кредиторов.

<sup>6</sup> Впервые на это обстоятельство обратила внимание в литературе Ю. Г. Лескова. См.: Лескова Ю. Г. Указ. соч. – С. 9.

<sup>7</sup> См.: Залесский В. В. Новое юридическое лицо (автономное учреждение) // Журнал российского права. – 2007. – № 4. – С. 67.

<sup>8</sup> См.: Лескова Ю. Г. Указ. соч. – С. 8.

<sup>9</sup> Там же.

Появляется убежденность в правоте О. А. Кожевникова<sup>10</sup>, который противопоставляет легальному призыванию автономного учреждения оказывать услуги и выполнять работы в целях осуществления полномочий органов власти (государственной и муниципальной) вполне реальную ситуацию, когда такие услуги и работы будут оказаны некачественно, а собственник (публичное образование), агенты которого – органы власти, не будут нести гражданско-правовой ответственности по таким услугам и работам.

Выход из ситуации – либо расширить перечень имущества, которым автономное учреждение отвечает по своим обязательствам, либо установить субсидиарную ответственность по ним

собственника автономного учреждения.

В завершение необходимо отметить, что рассмотренные проблемы правового регулирования статуса и деятельности автономных учреждений далеко не полностью отражают недостатки этого регулирования. Однако затронутая часть недостатков вследствие ее негативного потенциала способна загубить легальную цель деятельности автономных учреждений – осуществление предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в социально-культурной сфере общественных отношений.

## О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ АРЕНДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ИМУЩЕСТВА

Д. А. Махиня, главный специалист правового отдела департамента правового и организационно-кадрового обеспечения Министерства имущественных отношений Омской области

Институт аренды является достаточно широко используемым в современных условиях правовым институтом. Вместе с тем аренда имущества, находящегося в государственной собственности, отличается рядом особенностей, которые, на мой взгляд, недостаточно четко урегулированы действующим законодательством, что порождает определенные проблемы в правоприменительной практике. В частности, речь идет о возможности сдачи собственником в аренду имущества, закрепленного за государственными унитарными предприятиями на праве хозяйственного ведения и государственными учреждениями на праве оперативного управления.

Сначала рассмотрим вопросы, касающиеся сдачи в аренду имущества, закрепленного за государственными предприятиями.

На первый взгляд Гражданский кодекс Российской Федерации (далее – ГК РФ) достаточно подробно урегулирует указанные моменты. Так, согласно ст. 295 ГК РФ предприятие самостоятельно распоряжается движимым имуществом и, с согласия собственника, недвижимым. Собственник, в свою очередь, имеет право на получение части прибыли от использования имущества, находяще-

гося в хозяйственном ведении предприятия. Кроме того, согласно п. 40 постановления Пленума Верховного Суда РФ № 6, Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ № 8 от 1 июля 1996 г. «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» собственник (управомоченный им орган) не наделяется правом изымать, передавать в аренду либо иным образом распоряжаться имуществом, находящимся в хозяйственном ведении государственного (муниципального) предприятия.

В то же время согласно абз. 2 ст. 42 Бюджетного кодекса Российской Федерации средства, получаемые в виде арендной платы за сдачу во временное владение и пользование имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, за исключением средств, получаемых в виде арендной платы за сдачу во временное владение и пользование имущества, находящегося в оперативном управлении автономных учреждений, является доходом соответствующего бюджета. В свою очередь, часть прибыли государственных предприятий, получаемая собственником, указана в абз. 7 данной статьи. То есть арендная плата, получаемая от использования имущества, закреп-

<sup>10</sup> См.: Кожевников О. В. Некоторые нормы ФЗ «Об автономных учреждениях» как пример дефектного законотворчества // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2007. – № 4. – С. 109-110.