

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«Южно-Уральский государственный университет
(национальный исследовательский университет)»
Юридический институт
Кафедра «Предпринимательское, конкурентное и экологическое право»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Зав. кафедрой ПКиЭП
_____ В.В. Кванина
« ____ » _____ 2019 г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
БЮДЖЕТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

ЮУрГУ – 04.03.01.2014.522 Ю

Научный руководитель
выпускной
квалификационной работы
Спиридонова А. В.,
канд. юрид. наук, доцент
кафедры
_____ 2019 г.

Автор выпускной
квалификационной
работы студент группы Ю-522
Глазырина А. А.
_____ 2019 г.

Нормоконтролер
Спиридонова А.В.,
канд. юрид. наук, доцент
кафедры
_____ 2019 г.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
I ПРАВОВОЙ СТАТУС ГОСУДАРСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ	
1.1 Понятие, значение и особенности учреждения как организационно – правовой формы юридического лица.....	7
1.2 Понятие и виды государственных учреждений	17
II МЕХАНИЗМ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ С УЧРЕДИТЕЛЕМ	
2.1 Роль и функции учредителя в деятельности государственных бюджетных учреждений.....	26
2.2 Контроль учредителя над деятельностью государственных бюджетных учреждений	39
III ИМУЩЕСТВЕННАЯ ОСНОВА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ БЮДЖЕТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ	
3.1 Особенности владения, пользования и распоряжения имуществом государственного бюджетного учреждения	53
3.2 Правовой режим деятельности государственных бюджетных учреждений, приносящей доход.....	62
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	72
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	76

ВВЕДЕНИЕ

На сегодняшний день действующим гражданским законодательством предусмотрено множество разновидностей юридических лиц. Всех их можно подразделить на коммерческие и не коммерческие организации. К некоммерческим организациям, т.е. организациям, не имеющим извлечение прибыли в качестве своей основной цели деятельности, относятся, в частности, и учреждения.

Первоначально учреждение определяли как организацию, целью которой было решение таких задач как, выполнение социально – культурных, управленческих и иных функций некоммерческого характера.

Сегодня учреждения все чаще рассматриваются и как участники предпринимательских отношений, пусть и в ограниченных пределах.

Учреждения, наделённые статусом юридического лица, вступают в различные общественные правоотношения, следовательно, учреждение выступает как субъект различных отраслей права. Учреждение реализует свою правосубъектность в гражданских, административных, финансовых и других правоотношениях.

Учреждения играют важную роль в таких сферах как: экология, образование, здравоохранение, экономика и финансы, охрана общественного правопорядка сфера науки и культуры, обороны и государственной безопасности, это свидетельствует о значимости учреждений в жизни общества и государства в целом. В разветвлённой системе государственного управления основная функция государственных учреждений заключается в обеспечении реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления.

В таких сферах государственной деятельности как здравоохранение, социальная защита населения, образование, наука и культура, Российская Федерация реализует свои полномочия исключительно через

государственные учреждения, посредством наделения государственных учреждений теми или иными полномочиями по предоставлению государственной услуги, выполнении работы в соответствующей сфере.

Государственные учреждения – основа и центр бюджетной сферы, они организуют, координируют, и контролируют её, поэтому тема данной выпускной квалификационной работы посвящена именно государственным бюджетным учреждениям.

Государственные учреждения являются разновидностью некоммерческих юридических лиц, которые наряду с коммерческими организациями, участвуют в хозяйственной деятельности, этим объясняется особенности статуса государственных учреждений как участников гражданских правоотношений.

Правовое положение имущества, способы образования, правоспособность, дееспособность, порядок формирования органов управления и гражданско – правовая ответственность по обязательствам государственных учреждений имеют существенные отличия от иных участников гражданского оборота, выявление которых является актуальным для исследования.

Немаловажным для изучения является вопрос взаимодействия государственных учреждений и учредителя. Для государственных (муниципальных) бюджетных учреждений учредителями являются публично – правовые образования: Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование, которые в свою очередь уполномочивают соответственно федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления осуществлять функции и полномочия учредителя.

Учреждение, как субъект гражданского права служило предметом исследования таких учёных как: В.В. Витрянский, Е.А. Суханов, Ю.К. Толстой и др.

Актуальность исследуемой темы обусловлена тем обстоятельством, что государственные учреждения играют одну из ключевых ролей в системе государственного управления, а так же тем фактом, что такая организационно – правовая форма унаследована Российской Федерацией от СССР, и представляет интерес рассмотреть учреждение в условиях рыночной экономики.

Актуальность исследования статуса учреждения обусловлена особенностью учреждения осуществлять самостоятельную экономическую деятельность, когда в основе его права на имущество лежит право собственности учредителя. Так же интерес вызывает и то, что учреждения являются разновидностью некоммерческих юридических лиц, которые наряду с коммерческими организациями, участвуют и в хозяйственной деятельности.

Целью дипломной работы является исследование правового режима деятельности государственных учреждений. Для достижения указанной цели необходимо решить следующие задачи:

- раскрыть понятие и определить особенности учреждения как организационно правовой формы юридического лица;
- рассмотреть и дать характеристику видам государственных учреждений;
- изучить права и обязанности государственных учреждений;
- исследовать процесс взаимодействия учреждения и учредителя, а так же контроль осуществляемый учредителем в отношении учреждения;
- проанализировать правовой режим основной и приносящей доход деятельности государственных бюджетных учреждений.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе создания и осуществления деятельности государственных учреждений.

Предметом данного исследования являются нормативные правовые акты, регулирующие деятельность учреждений, учебная литература,

посвящённая исследованию правового регулирования финансирования учреждений, правового режима имущества учреждений, государственного регулирования деятельности учреждений, судебная и правоприменительная практика.

Методологическую основу исследования составляют формально-логический и формально-юридический методы, метод системно-структурного анализа, метод сравнительного правоведения.

Теоретическую основу исследования составляют труды таких учёных, как: З.А. Ахметьянова, А.В. Барков, М.А. Вахрушина, А.М. Годин, О.А. Кожевников, Ю.А. Крохина, О.П. Молчанова, Е.Ю. Полотовская, и др.

Теоретическая значимость работы определяется тем, что в работе проводится комплексный анализ особенностей правового статуса государственных бюджетных учреждений.

Структура работы определена целями и задачами исследования и отражает его логику.

Работа состоит из введения, трёх глав, включающих шесть параграфов, заключения и списка литературы.

I ПРАВОВОЙ СТАТУС ГОСУДАРСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

1.1 Понятие, значение и особенности учреждения как организационно – правовой формы юридического лица

Учреждение создается одним или несколькими учредителями, которые обособляют часть своего имущества и целевым назначением передают его создаваемому юридическому лицу для решения каких – либо задач, как правило некоммерческого характера.

Такая организационно правовая форма как учреждение древнему Риму была не знакома. Юридическое лицо, понимаемое как выступающая в качестве единства целостность, называлось «universitas» (союз), «corpus» (целость)¹.

Идея учреждения как юридического лица возникла в христианскую эпоху на почве обособления церковного имущества (монастырей, храмов). Учреждения стали появляться в Риме с возникновением первых христианских общин, которые обладали достаточным имуществом, предназначенным для отправления религиозных обрядов².

Традиционные в современном понимании учреждения появились в Риме в период поздней империи, которые осуществляли свою деятельность под контролем публичного церковного права. Но в то же время римским правом так и не был введен ни термин учреждение, ни определено и само понятие учреждения. Как и прежде римские юристы рассуждали о том, что субъектом гражданского права может быть либо отдельный человек, либо союз лиц.

¹ Козлова Н.В. Понятие и сущность юридического лица. Очерк истории и теории: Учебное пособие. М.: Статут, 2003. С. 83.

² Суворов Н. С. Об юридических лицах по римскому праву. М.: Статут, 2000. С.36.

Во времена, относящиеся к средневековью юристами также не сформулировано, не определено понятие учреждения. На тот момент все юридические лица позиционировали себя в качестве корпораций.

Первым, в середине XIX века, термин учреждение в цивилистику ввел германский юрист Штифтунг.

В большинстве стран романо-германской правовой системы (Германия, Швейцария и др.) юридические лица подразделяются на корпорации и учреждения. Учреждение в таких странах понимается в широком смысле, то есть это любое юридическое лицо, создаваемое по инициативе учредителей и от имущества учредителей, созданное в результате обособления имущества или для управления выделенным имуществом¹. Тем самым учреждение противопоставляется союзам лиц или объединениям капиталов.

В России государственные учреждения появились с конца XV – середины XVI века². На протяжении всего процесса формирования государственных учреждений как юридических лиц их можно подразделить на три основные группы, соответствующие их месту в разветвлённой системе государственного управления страной: высшие, центральные и местные.

Высшие учреждения России были подведомственны напрямую суверену, т.е. носителю верховной власти (великому князю, монарху) и являлись, как правило, органами законодательства, верховного управления, надзора и суда (Государственный Совет, Комитет, Боярская дума, Сенат, Совет Министров и т. д.).

Центральными являлись учреждения управления (приказы, коллегии, министерства), исполнявшие законы, а также распоряжения царя и высших учреждений и органов.

Развитие и усовершенствование государственного аппарата в первой половине XIX в. сопряжено с возникновением в России ведомств. В свою

¹ Васильев Е.А. Гражданское и торговое право зарубежных государств / А.С.Комаров. М.: Международные отношения, 2008. С. 86.

² Ерошкин, Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России / М.: Высшая школа, 1968. С. 6.

очередь ведомства олицетворяли собой сложную и разветвленную систему состоящую из центральных и местных учреждений, единого подчинения и схожие по назначению. Например, ведомство Министерства внутренних дел к началу XX в. включало, помимо огромного центрального аппарата (главных управлений, департаментов, отделов, комитетов и советов), большую и разветвленную группу местных учреждений администрации, цензуры, жандармерии, политического розыска, правительственно – дворянского надзора за крестьянами и управления ими и т. д.

В советский период правовой статус публичных учреждений подвергся более детальной переработке. Юридические лица, не являющиеся собственниками своего имущества, были особенно востребованы для правового режима Советского Союза.

В советский период учреждения так же можно подразделить на три основные группы по их месту в разветвлённой системе государственного управления СССР: высшие, центральные и местные¹.

Высшие органы (учреждения) являлись, как правило, органами законодательства, верховного управления, надзора, суда. Такие учреждения обладали властными полномочиями, осуществляли государственное управление, осуществляли свою деятельность от имени государства.

В составе центральных органов (учреждений) значились отраслевые, многоотраслевые или функциональные органы управления (государственные комитеты, наркоматы, министерства), исполняющие законы и постановления высших органов. Большинство центральных органов представляло собой сложную и разветвлённую систему, состоящую из руководящего центра, местных органов, подведомственных им учреждений, предприятий и организаций. В совокупности они составляли ведомство. Например, Министерство культуры СССР включало в себя помимо центрального аппарата министерства (его главных управлений, отделов, советов) местные

¹ Коржихина Т.П. Советское государство и его учреждения: ноябрь 2017 г. – декабрь 1991 г. / Т.П. Коржихина. М.: РГГУ, 1994. С. 35.

органы управления и учреждения культуры (театры, музеи, библиотеки, цирки, аттракционы и т.п.).

Местные органы в свою очередь подразделялись на местные органы государственной власти (Советы) и органы управления (исполкомы, их отделы).

Сегодня учреждение – это одна из распространенных форм некоммерческих организаций. По данным государственного сайта с информацией о государственных (муниципальных) учреждениях – www.buz.gov.ru, на сегодняшний день количество учреждений составляет: бюджетные учреждения – 101 309 (61,6 %), казённые учреждения 45 277 (27,5 %), автономные учреждения – 17 865 (10,9 %), а по уровню: муниципальные учреждения – 118 925 (72,3 %), учреждения регионального уровня – 33 917 (20,6 %) и федеральные – 11 592 (7,0 %). Всего в Российской Федерации насчитывается порядка 164 451 государственных (муниципальных) учреждений.

На сегодняшний день, гражданское законодательство, опираясь на такой критерий как вид деятельности, подразделяет все юридические лица на коммерческие и некоммерческие организации.

Из этого следует, что дальнейшее изучение такого понятия как учреждение, необходимо рассматривать как составную часть некоммерческих организаций.

Способ, порядок создания учреждения и порядок осуществления его деятельности определены в статьях 123.21 – 123.23 ГК РФ¹ (далее – ГК РФ), а также Федеральным законом «О некоммерческих организациях»² (далее – Закон о некоммерческих организациях).

Общая характеристика, включая понятие учреждения, дана в ст. 123.21 ГК РФ. Учреждением признается унитарная некоммерческая организация,

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

² Федеральный закон «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера.

Данное определение, закреплённое нормой ГК РФ, не следует охарактеризовать как исчерпывающее. Чтобы получить наиболее полное и законченное понятие, требуется более подробно рассмотреть такую организационно – правовую форму юридического лица как учреждение.

В соответствии с п. 1 ст. 2 Закона о некоммерческих организациях к категории некоммерческих организаций относятся организации, основной целью функционирования которого является не получение прибыли и последующее распределение ее между участниками, а достижение иных целей, предусмотренных уставом.

Закон выделяет следующие основные формы некоммерческих организаций:

– Общественные и религиозные объединения – общность граждан, созданная добровольно на основе общих интересов. Цель создания – удовлетворение духовных и нематериальных нужд. Например, общины народов малой численности, казачьи общества.

– Фонды – не имеющая членства организация, созданная на основе добровольных имущественных взносов учредителей. Цель создания – благотворительные, образовательные и иные общественно полезные цели. Например, благотворительные фонды, пенсионные фонды.

– Некоммерческие партнерства – основанная на членстве некоммерческая организация, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами. Преследуют цели, направленные на достижение общественных благ.

– Автономные организации – не имеющие членства некоммерческие организации, могут быть созданы в результате учреждения гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов. Создаются для оказания услуг в сфере образования,

здравоохранения, культуры, науки, права, физической культуры и спорта и иных сферах. Возможно изменение состава участников.

– Ассоциации (союзы). Функционируют для защиты профессиональных интересов.

Организационно – правовая форма некоммерческой организации определяется на стадии регистрации и фиксируется в ее учредительных документах.

Характерным отличием учреждений от иных видов некоммерческих юридических лиц – отсутствие права собственности на имущество закреплённое за учреждением его учредителем. Всё имущество учреждения принадлежит учредителю. На имущество учреждения распространяется особое ограниченное вещное право – право оперативного управления, т.е. учреждения, наделены правом владения, пользования и распоряжения имуществом, но с условием, что такие правомочия будут осуществляться учреждением в рамках закона, в соответствии с целями своей деятельности и назначением имущества.

Затрагивая вопрос учредительных документов, отметим, что законодатель не закрепляет единых требований к учредительным документам учреждений. Учреждения могут осуществлять свою деятельность на основании устава, типового положения присущего данному виду учреждений или положения утверждённого учредителем.

Закон о некоммерческих организациях к учредительным документам учреждений устанавливает универсальные требования. В учредительных документах учреждения должны содержаться:

- полное и сокращённое наименование учреждения;
- указание на тип учреждения;
- сведения о собственнике имущества учреждения;
- исчерпывающий перечень видов деятельности, которые учреждение вправе осуществлять в соответствии с целями, для достижения которых оно создано;

- указания о структуре;
- полномочия, порядок формирования, сроки полномочий и порядок деятельности органов управления учреждением.

Включение иных, не противоречащих закону положений в учредительные документы, действующим законодательством не запрещено.

Действующим законодательством определены следующие виды учреждений:

- частное учреждение;
- муниципальное учреждение;
- государственное учреждение.

Индикатором при определении вида учреждения служит статус учредителя. К учредителям частных учреждений относятся любые частные лица, а учредителями муниципальных и государственных учреждений выступают публично-правовые образования.

Деятельность частных учреждений регулируется общими положениями закреплёнными законодателем в Законе о некоммерческих организациях. Они создаются в целях реализации социально-культурных, управленческих и иных функций некоммерческого характера.

Что касается учредителей частных учреждений, то здесь так же действуют общие требования Закона о некоммерческих организациях, которые не допускают более одного учредителя.

Частные учреждения так же вправе осуществлять приносящую доход деятельность. От того закрепит ли учредитель право на осуществление предпринимательской деятельности или нет будет зависеть и финансирование частного учреждения. Учредитель финансирует деятельность частного учреждения либо в полном объёме, либо частично.

Учреждения, создаваемые публично – правовыми образованиями, т.е. государственные (муниципальные) учреждения, создаются по решению органов, осуществляющих полномочия и функции учредителей. Нормами ГК РФ, так же устанавливается понятие «тип государственного

(муниципального) учреждения». Согласно ч. 1, ст. 123.22 ГК РФ государственное (муниципальное) учреждение бывают следующих типов:

- казенное;
- бюджетное;
- автономное.

Основные черты учреждения:

1. При создании учреждения не допускается множество участников, т.е. соучредителей. Учредителем может выступать как физическое лицо (гражданин) так и юридическое лицо, либо публично – правовое образование.

2. Учреждение – некоммерческое юридическое лицо. Специальная правоспособность учреждений определённая особым статусом – некоммерческая организация, подразумевает осуществление деятельности, которая не может не соответствовать целям деятельности, для выполнения которых и было создано учреждение. Законодательством определены цели создания учреждений – управление, социально-культурные функции и направления некоммерческого характера.

3. Собственником закреплённого за учреждением имущества является его учредитель. Соответственно всё имущество учреждения как переданное учредителем так и приобретённое учреждением по иным основаниям закрепляется за учреждением на праве оперативного управления.

Таким образом, проанализировав эти признаки, можно определить что учреждение – это юридическое лицо, созданное единственным учредителем, правоспособность которого ограничена выполнением социально – культурных, управленческих и иных функций некоммерческого характера, и имущество которого закреплено за ним на праве оперативного управления.

Учреждения являются субъектами административного права. В процессе своей деятельности вступают в административно – правовые отношения с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов и местного самоуправления,

общественными объединениями, организациями, гражданами и иными субъектами административного права в связи с осуществлением своих функций.

Нормы права, определяющие административно – правовой статус учреждений, устанавливают:

- общий порядок их взаимоотношений с исполнительными органами государственной власти;
- государственную регистрацию учреждений;
- по отдельным видам деятельности – государственное лицензирование, нормирование, техническое регулирование, контроль и надзор.

- общеобязательный порядок ведения и предоставления бухгалтерской и статистической отчетности государственным органам, необходимый для налогообложения и ведения общегосударственной информации.

Учреждения, как и все юридические лица, участвуют в гражданском обороте, но в значительно меньшей степени, чем коммерческие организации. Это обусловлено в первую очередь тем, что основная цель и деятельность учреждений направлена не на получение прибыли. Учреждения выступают в гражданском обороте лишь в той мере, в которой это необходимо для обеспечения их основной деятельности.

Учреждения вправе осуществлять иные виды деятельности, не являющиеся для этих учреждений основными, но лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы. А средства, вырученные от приносящей доход деятельности, учреждения могут направлять лишь на реализацию целей и задач, определённых учредителем, т.е. для тех целей и задач, для которых оно было создано.

Например, в соответствии с уставом федерального государственного бюджетного учреждения «Центр химизации и сельскохозяйственной радиологии «Челябинский», кроме основных целей деятельности, таких как:

создание необходимых условий для увеличения объёмов производства высококачественной сельскохозяйственной продукции на основе восстановления и повышения плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения при выполнении комплекса агрохимических, культуртехнических, агромелиоративных, эколого - токсикологических и организационных мероприятий, обеспечения производства сельскохозяйственной продукции, отвечающих санитарным нормам, снижения уровня загрязнения почвы, поверхностных и подземных вод, рационального и экологически безопасного применения средств химизации в сельском хозяйстве, уставом предусмотрена и иная приносящая доход деятельность, такая как: разработка проектов, экологических паспортов планов и схем внутрихозяйственного землеустройства, межевание земельных участков; проведение анализа состояния и выдача заключений на посевы при страховании и возникновении страхового случая и т.д.

Данная особенность, заключающаяся в возможности наряду с основной деятельностью выполнять и иную деятельность, не противоречащую уставу учреждения, в полном объёме относится как к некоммерческим организациям в целом, так и к учреждениям в частности, она носит достаточно конкретный и универсальный характер. В ином случае учреждения являлись бы коммерческими организациями и потеряли бы свою значимость как самостоятельный вид некоммерческой организации.

В случае обеспечения учреждения свободой действия, предоставления учреждению возможности самостоятельно принимать важные решения, определять направление деятельности бы привести к невыполнению задач и целей, ради решения которых и создавалось учреждение. Учреждение в том понимании, в котором оно представлено в российском законодательстве отличается от понимания учреждения в других странах тем, что оно является остатком прежней экономической системы. Учредитель, создавая учреждение, в первую очередь заинтересован в выполнении учреждением поставленных задач и достижении определённых целей. Следовательно,

установленные законодателем рамки и ограничения для учреждений не что иное, как кратчайший путь учредителя к достижению своих интересов.

1.2 Понятие и виды государственных учреждений

Значительное количество важных стратегических задач требующих от государства решения, подразумевает наличие различных государственных учреждений, таких как: государственные поликлиники, больницы, школы, университеты, библиотеки, дома культуры, или такие как Федеральное государственное бюджетное учреждение «Центр химизации и сельскохозяйственной радиологии «Челябинский», ведущее государственную политику по повышению плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и увеличению качества сельскохозяйственной продукции.

В зависимости от организационно – правовой формы все государственные учреждения делятся на виды. В 2010 году Федеральным законом от 08 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»¹, были внесены значительные изменения в Закон о некоммерческих организациях. С 1 января 2011 года следует выделять следующие типы государственных учреждений: автономные, бюджетные и казенные.

Рассмотрим основные характеристики правового статуса каждой из организационных форм.

Особенности правового статуса бюджетных учреждений закреплены в ст. 9.2 Закона о некоммерческих организациях.

¹ Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» от 08 мая 2010 г. № 83-ФЗ // СЗ РФ. 2010. № 19. Ст. 2291.

Бюджетным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий соответственно органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах.

Бюджетное учреждение осуществляет деятельность в соответствии с основными видами деятельности, установленными федеральными законами, иными нормативными правовыми актами, муниципальными правовыми актами и уставом. Основная деятельность бюджетного учреждения лежит в пределах выполнения государственного (муниципального) задания, утверждает которое соответствующий орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя. Отказаться от выполнения государственного (муниципального) задания бюджетное учреждение не вправе. Финансирование на обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания осуществляется в виде субсидий из бюджета Российской Федерации.

Бюджетные учреждения вправе осуществлять приносящую доход деятельность, т.е. выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к их основным видам деятельности, предусмотренным их учредительным документом, для граждан и юридических лиц за плату и на одинаковых при оказании одних и тех же услуг условиях. Бюджетное учреждение также вправе осуществлять иные виды деятельности, не являющиеся основными видами деятельности, лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствующие указанным целям, при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах.

В соответствии со ст. 123.21 ГК РФ всё имущество бюджетного учреждения, как закрепленное учредителем за учреждением, так и

приобретенное учреждением самостоятельно по иным основаниям, закрепляется за ним на праве оперативного управления. Бюджетное учреждение без согласования с учредителем не вправе распоряжаться особо ценным движимым имуществом, а также недвижимым имуществом.

М.Л. Левицкий в своей статье «Изменение правового статуса бюджетных учреждений» отмечал: «Безусловно, положительным моментом является получение бюджетным учреждением права самостоятельного распоряжения средствами от приносящей доход деятельности и приобретенным за счет этих доходов имуществом»¹.

Бюджетное учреждение обязано публиковать отчеты о своей деятельности и использовании закрепленного за ним имущества, сформированные в соответствии с приказом Министерства финансов РФ № 114н от 30 сентября 2010 г. «Об общих требованиях к порядку составления и утверждения отчета о результатах деятельности государственного (муниципального) учреждения и об использовании закрепленного за ним государственного (муниципального) имущества»². Данный отчет публикуется по состоянию на 1 января года, следующего за отчетным и должен содержать исчерпывающую информацию о общих сведениях об учреждении, результатах деятельности учреждения и об использовании имущества, закрепленного за учреждением.

В настоящее время на бюджетные учреждения распространяются общие правила по учёту доходов и расходов для целей налогообложения. Бюджетные организации являются плательщиками всех видов налогов в зависимости от видов деятельности. Это налог на прибыль организации, налог на добавленную стоимость, налог на имущество организации,

¹ Левицкий М.Л. Изменение правового статуса бюджетных учреждений // Справочник руководителя бюджетного учреждения. 2016. № 8. Доступ из СПС «Гарант».

² Приказ Минфина России «Об общих требованиях к порядку составления и утверждения отчета о результатах деятельности государственного (муниципального) учреждения и об использовании закрепленного за ним государственного (муниципального) имущества» от 30 сентября 2010 г. № 114н // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 50.

земельный налог, водный налог, единый социальный налог, транспортный налог, государственная пошлина. В качестве налогового агента бюджетные организации исчисляют и уплачивают НДФЛ с доходов, выплачиваемых работникам.

Согласно ст. 146 Налогового кодекса Российской Федерации¹ не подлежит налогообложению выполнение работ в рамках государственного задания, источником финансового обеспечения которого является субсидия из соответствующего бюджета Российской Федерации.

Если бюджетное учреждение занимается приносящей доход деятельностью, оно должно оплачивать налог на прибыль и НДС только применительно к платным услугам. В связи с этим важно правильно вести раздельный учет облагаемых и необлагаемых доходов и связанных с ними расходов. Оплата НДС и налога на прибыль производится за счет средств, полученных от оказания платных услуг. Бюджетные учреждения могут освободить себя от обязанностей плательщика НДС в соответствии со ст. 145 Налогового кодекса Российской Федерации. Для этого необходимо, что бы облагаемые доходы за три последовательных месяца не превышали 2 млн. руб.

С 1 января 2011 года для ряда государственных и муниципальных учреждений вводится новая организационно-правовая форма – казенное учреждение. Казенным учреждением признается государственное (муниципальное) учреждение, осуществляющее оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления, финансовое обеспечение которого осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы.

¹ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05 августа 2000 г. № 117-ФЗ // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.

Особенности правового положения казенных учреждений закреплены в ст. 161 Бюджетного кодекса Российской Федерации¹.

Частью 1 ст. 31 Закона о внесении изменений в Закон о некоммерческих организациях предусмотрено создание федеральных казенных учреждений путем изменения типа таких федеральных государственных учреждений, как военные комиссариаты, органы управления внутренними войсками, а также других войск и воинских формирований; учреждения, исполняющие наказания, следственные изоляторы уголовно-исполнительной системы; специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации; учреждения МВД РФ, Федеральной миграционной службы, Федеральной таможенной службы, Федеральной службы безопасности РФ, Службы внешней разведки РФ, Федеральной службы охраны РФ, специальные, воинские, территориальные, объектовые подразделения федеральной противопожарной службы МЧС России, аварийно-спасательные формирования федеральных органов исполнительной власти; психиатрические больницы (стационары) специализированного типа с интенсивным наблюдением, лепрозории и противочумные учреждения. Необходимо отметить, что финансовое обеспечение деятельности казенного учреждения осуществляется за счет средств соответствующего бюджета и на основании бюджетной сметы. Деятельность по исполнению бюджета казенные учреждения выполняют на лицевых счетах в Федеральном казначействе или финансовом органе субъекта РФ. Казенное учреждение вправе осуществлять приносящую доход деятельность, но только с учётом закрепления данного условия в его учредительном документе, а средства, поступившие от приносящей доход деятельности, поступают в соответствующий бюджет. Также, казенное учреждение не вправе отчуждать или иным способом распоряжаться имуществом без согласия собственника этого имущества. Казенное учреждение не имеет права предоставлять и

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

получать кредиты (займы), приобретать ценные бумаги, ему не предоставляются субсидии и бюджетные кредиты.

Можно отметить, что характерным признаком казённого учреждения является его право не только выполнять работы по оказанию государственных (муниципальных) услуг (работ), но и осуществлять отдельные функции и полномочия органов государственной власти и местного самоуправления. Орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя в отношении казённого учреждения, делегирует часть своих функций и полномочий казённому учреждению, закрепляя их в уставе такого учреждения. Данный вывод можно сделать, опираясь на Методические рекомендации, утверждённые Распоряжением Правительства РФ от 07. сентября 2010 г. № 1505-р¹.

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. Правовое положение автономных учреждений определяет Федеральный закон от 03 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»². Действие Закона о некоммерческих организациях на автономные учреждения не распространяется.

¹ Распоряжение Правительства РФ «Об утверждении методических рекомендации по определению критериев изменения типа государственных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных учреждений с учетом сферы их деятельности и рекомендаций по внесению изменений в трудовые договоры с руководителями бюджетных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных бюджетных учреждений» от 07 сентября 2010 г. № 1505-р // СЗ РФ. 2010. № 37. Ст.4776

² Федеральный закон «Об автономных учреждениях» от 03 ноября 2006 г. № 174-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 45. Ст. 4626.

Автономное учреждение является юридическим лицом и от своего имени может приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде, открывать счета в кредитных организациях.

Как и бюджетное учреждение, автономное учреждение отвечает по своим обязательствам имуществом, находящимся у него на праве оперативного управления, 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. Однако в отличие от бюджетных и казённых учреждений автономные учреждения имеют больший объём прав по распоряжению имуществом и бюджетными средствами, больший объём прав и возможностей по привлечению и использованию внебюджетных источников.

Деятельность автономного учреждения можно подразделить на основную и иную.

Основной вид деятельности – это выполнение работ или оказание услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах.

Иные виды деятельности в Законе об автономных учреждениях не конкретизируются, но к ним предъявляются два основных требования. Такие виды деятельности, во-первых, в обязательном порядке указываются в уставе, во-вторых, осуществляются постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых автономное учреждение создано.

Государственное задание для автономного учреждения формируется и утверждается учредителем в соответствии с видами деятельности, отнесенными его уставом к основной деятельности. Финансовое обеспечение

основной деятельности осуществляется в виде субсидий из соответствующего бюджета и иных не запрещенных федеральными законами источников.

Автономное учреждение без согласия учредителя не вправе распоряжаться недвижимым имуществом и особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним учредителем или приобретенным автономным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение этого имущества. Остальным имуществом, в том числе недвижимым имуществом, автономное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно. Автономное учреждение вправе вносить денежные средства и иное имущество в уставный (складочный) капитал других юридических лиц или иным образом передавать это имущество другим юридическим лицам. Земельный участок, необходимый для выполнения автономным учреждением своих уставных задач, предоставляется ему на праве постоянного (бессрочного) пользования.

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

Сравнительный анализ законодательства показал, что правовой статус бюджетного учреждения приближен к правовому статусу автономного учреждения: принцип финансирования, полномочия по распоряжению закрепленным собственником имуществом и получаемыми доходами от вспомогательной деятельности, порядок совершения крупных сделок, ответственность по обязательствам автономного и бюджетного учреждения практически тождественны. Тем не менее, у автономных учреждений остается более высокий уровень финансово-хозяйственной

самостоятельности, которая достигается за счет открытия расчетного (а не лицевого) счета, а также возможности прямого приобретения имущества и, при определенных условиях, перехода на упрощенную систему налогообложения.

Кроме того, правоспособность бюджетного и автономного учреждения шире правоспособности казенного учреждения, деятельность которого носит строго целевой характер и направлена на выполнение заданий собственника.

II МЕХАНИЗМ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ С УЧРЕДИТЕЛЕМ

2.2 Роль и функции учредителя в деятельности государственных бюджетных учреждений

В соответствии ч.2 ст.15 Закона о некоммерческих организациях учредителем бюджетного учреждения является:

- в отношении федерального бюджетного учреждения – Российская Федерация;
- в отношении бюджетного учреждения субъекта РФ – субъект РФ;
- в отношении муниципального бюджетного учреждения – муниципальное образование.

Согласно ч.1 ст.13 Закона о некоммерческих организациях некоммерческая организация создается посредством её учреждения или по итогам реорганизации некоммерческой организации аналогичной организационно-правовой формы, а так же в случаях преобразования юридического лица иной организационно-правовой формы, если данное преобразование предусмотрено федеральным законодательством.

Создаётся некоммерческая организация в соответствии с принятым её учредителем решением.

Порядок создания бюджетного учреждения устанавливается:

- 1) Правительством РФ – для федеральных бюджетных учреждений;
- 2) высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ – для бюджетных учреждений субъектов РФ;
- 3) администрацией муниципального образования – для муниципальных бюджетных учреждений.

В свою очередь бюджетное учреждение, как и любая другая некоммерческая организация, осуществляет свою деятельность на основании учредительных документов. В соответствии с ч. 1 ст. 14 Закона о

некоммерческих организациях учредительным документом бюджетного учреждения является устав.

Учитывая требования ч. 3 ст. 14 Закона о некоммерческих организациях в учредительных документах бюджетного учреждения должны содержаться:

- наименование учреждения с указанием на характер его деятельности, организационно-правовую форму и тип, его местонахождение, сведения о собственнике имущества, предмет и цели деятельности, сведения о филиалах и представительствах;

- источники формирования имущества;

- порядок внесения изменений в учредительные документы и использования имущества в случае ликвидации;

- исчерпывающий перечень видов деятельности, которые бюджетное учреждение вправе осуществлять в соответствии с целями, для достижения которых оно создано;

- указания о структуре, компетенции органов управления учреждения, порядке их формирования, сроках полномочий и порядке деятельности таких органов.

Кроме того, учредительные документы бюджетного учреждения могут содержать и иные не противоречащие законодательству положения.

Утверждение устава бюджетного учреждения, а также внесение в него изменений осуществляются в порядке, установленном:

- Правительством РФ – в отношении федеральных бюджетных учреждений. Например, постановлением Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка создания, реорганизации, изменения типа и ликвидации федеральных государственных учреждений, а также утверждения уставов федеральных государственных учреждений и внесения в них изменений»¹;

¹ Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка создания, реорганизации, изменения типа и ликвидации федеральных государственных учреждений, а также утверждения уставов федеральных государственных учреждений и внесения в них изменений» от 26 июля 2010 г. № 539 // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4238

– высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ – в отношении бюджетных учреждений субъекта РФ. Например, постановлением Правительства Московской области утверждён «Порядок принятия решения о создании, реорганизации и ликвидации государственных учреждений Московской области, их филиалов и представительств, а также утверждения уставов государственных учреждений Московской области и внесения в них изменений»¹;

– администрацией муниципального образования – в отношении муниципальных бюджетных учреждений. Например, Постановлением Администрации города Чебоксары в 2010 году утверждён «Порядок утверждения уставов бюджетных и казенных учреждений города Чебоксары и внесения изменений в них»².

П.2 ст.9.2 Закона о некоммерческих организациях определяет то, что деятельность бюджетное учреждение осуществляет согласно целям и предмету, определенным федеральными законами либо иными нормативно-правовыми актами, а так же муниципальными правовыми актами и Уставом бюджетного учреждения.

Та деятельность, ради которой было создано бюджетное учреждение является для него основной деятельностью и осуществляется эта деятельность на основании государственного (муниципального) задания поручаемого бюджетному учреждению его учредителем.

Порядок финансирования обеспечения выполнения государственного задания, а так же непосредственное формирование задания определяются:

¹ Постановление Правительства Московской области «Об утверждении Порядка принятия решения о создании, реорганизации и ликвидации государственных учреждений Московской области, их филиалов и представительств, а также утверждения уставов государственных учреждений Московской области и внесения в них изменений от 9 декабря 2010 года № 1091/57 // Информационный вестник Правительства МО. 2011. № 1.

² Постановлением администрации города Чебоксары «Об утверждении Порядка утверждения уставов бюджетных и казенных учреждений города Чебоксары и внесения изменений в них» от 16 декабря 2010 № 245 // Вестник органов местного самоуправления города Чебоксары. 2010. № 12.

Правительством РФ – в отношении федеральных бюджетных учреждений. Например, Постановлением Правительства РФ от 26 июня 2015 № 640 утверждён «Порядок формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания»¹.

– высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ – в отношении бюджетных учреждений субъекта РФ. Например, постановлением Правительства Свердловской области утверждён «Порядок формирования государственного задания в отношении государственных учреждений Свердловской области и финансового обеспечения выполнения государственного задания»².

– администрацией муниципального образования – в отношении муниципальных бюджетных учреждений. Например, постановлением Администрации городского округа с внутригородским делением «город Махачкала» утверждён «Порядок формирования муниципального задания на оказание муниципальных услуг (выполнение работ) в отношении муниципальных учреждений городского округа с внутригородским делением «город Махачкала» и финансового обеспечения выполнения муниципального задания»³.

¹ Постановление Правительства РФ «О порядке формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания» от 26 июня 2015 г. № 640 // СЗ РФ. 2015. № 28. Ст. 4226.

² Постановление Правительства Свердловской области «О Порядке формирования государственного задания в отношении государственных учреждений Свердловской области и финансового обеспечения выполнения государственного задания» от 8 февраля 2011 г. № 76-ПП // Областная газета. 2011. № 46-47.

³ Постановление Администрации городского округа с внутригородским делением «город Махачкала» «О порядке формирования муниципального задания на оказание муниципальных услуг (выполнение работ) в отношении муниципальных учреждений городского округа с внутригородским делением «город Махачкала» и финансового обеспечения выполнения муниципального задания» от 20 февраля 2017 г. № 191 // Махачкалинские известия. 2018. № 5.

Государственное задание на оказание государственных услуг (выполнение работ) федеральными учреждениями, учреждениями субъекта РФ, муниципальными учреждениями формируется на срок до одного года в случае когда бюджет утверждается на очередной финансовый год. При формировании бюджета на очередной финансовый год и плановый период государственное задание для учреждений утверждается на три года с возможным уточнением при составлении проекта бюджета – ч.3 ст.69.2 Бюджетного Кодекса Российской Федерации.

Органы государственной власти, органы местного самоуправления которые являются главными распорядителями бюджетных средств в рамках своих полномочий для подведомственных бюджетных учреждений формируют государственные задания. Так же учредителем в государственном задании учреждениям устанавливаются характеризующие объем и качество либо содержание государственной услуги (работы) показатели и определяется порядок оказания услуги или выполнения работы.

Например, в отношении федерального государственного бюджетного учреждения «Центр химизации и сельскохозяйственной радиологии «Челябинский» Министерством сельского хозяйства Российской Федерации утверждено государственное задание на 2019 и плановый период 2020 и 2021 годов. В части I государственного задания содержится информация об утверждении документа, наименовании учреждения и видах деятельности учреждения.

В части II государственного задания указаны:

– наименование работ – информационное обеспечение в рамках государственной аграрной политики; проведение агрохимического и эколого – токсикологического обследования почв земель сельскохозяйственного назначения; государственный учёт показателей состояния плодородия земель сельскохозяйственного назначения;

– категории потребителей работы – в интересах общества; физические и юридические лица – сельскохозяйственные

товаропроизводители и другие участники рынка сельскохозяйственной продукции;

– показатели, характеризующие объёмы работ – количество отчётов, составленных по результатам работы – 4 штуки; камеральные работы, отбор почвенных проб, аналитические пробы – обследуемая площадь 90 тыс.га.

В части III государственного задания указаны: основания досрочного прекращения выполнения государственного задания; порядок контроля за выполнением государственного задания; требования к отчётности о выполнении государственного задания.

Финансирование бюджетного производится в виде субсидирования затрат учреждения на выполнение им государственного задания. Затраты учреждения складываются исходя из нормативов на оказание государственных услуг (работ), затрат на содержание закрепленного за учреждением или приобретенного им за счет собственных средств имущества (за исключением имущества сданного в аренду), затрат на уплату налогов и коммунальные платежи. Распределение затрат по отдельным государственным услугам и порядок определения затрат устанавливает учредитель по согласованию с ведомствами Министерства финансов РФ и Минэкономразвития РФ.

По мнению Е.Ю. Полотовской, государственное задание – это не что иное, как «ключевой управленческий и мотивирующий инструмент органа государственной власти, осуществляющего функции и полномочия учредителя, и основа для финансового обеспечения деятельности учреждений»¹.

Государственные бюджетные учреждения, их обособленные (структурные) подразделения без права юридического лица, наделенные полномочиями по ведению бухгалтерского учета, составляют планы финансово-хозяйственной деятельности. План составляется на финансовый

¹ Полотовская Е.Ю. Гражданско-правовой статус государственных (муниципальных) учреждений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Москва, 2014. С.26.

год в случае, если закон (решение) о бюджете утверждается на один финансовый год, либо на финансовый год и плановый период, если закон (решение) о бюджете утверждается на очередной финансовый год и плановый период.

Приказом Минфина России от 28 июля 2010 № 81н¹ установлены общие требования к плану финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения. Именно указанным выше нормативным актом и должны руководствоваться учредители бюджетных учреждений при установлении для подведомственных им учреждений порядка составления, утверждения, формы плана.

Учредитель, руководствуясь Требованиями, разрабатывает и утверждает нормативный акт, регулирующий правила составления плана финансово-хозяйственной деятельности подведомственными учреждениями. В данном документе он может предусмотреть детализацию показателей плана финансово-хозяйственной деятельности учреждения, в том числе по временному интервалу (поквартально, ежемесячно).

Все имущество государственных (муниципальных) учреждений закрепляется за ними на праве оперативного управления в соответствии с требованиями ГК РФ.

Собственником имущества учреждения является соответственно Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование. То есть все имущество государственных (муниципальных) учреждений является государственной или муниципальной собственностью. Земельный участок, необходимый для выполнения учреждением своих уставных задач, предоставляется ему на праве постоянного (бессрочного) пользования.

¹ Приказ Минфина России «О требованиях к плану финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения» от 28 июля 2010 г. № 81н // Российская газета. 2010. № 225.

Бюджетное учреждение без согласия собственника не вправе распоряжаться особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества, и недвижимым имуществом. Остальным имуществом, находящимся у него на праве оперативного управления, бюджетное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно.

Порядок согласования распоряжения имуществом устанавливается его собственником. Например, порядок согласования распоряжения федеральным недвижимым имуществом, закрепленным за федеральным бюджетным учреждением, определен Положением об осуществлении федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального бюджетного учреждения, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 26 июля 2010 года № 537¹.

Под особо ценным 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 РФ.

Согласно п. 4 Постановления Правительства РФ от 26 июля 2010 № 538 «О порядке отнесения имущества автономного или бюджетного учреждения к категории особо ценного движимого имущества»² в процессе определения перечней особо ценного движимого имущества бюджетных учреждений включению в состав такого имущества подлежит:

1) движимое имущество, балансовая стоимость которого превышает размер, установленный федеральными органами государственной власти, осуществляющими функции и полномочия учредителя, в отношении

¹ Постановление Правительства РФ «О порядке осуществления федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального государственного учреждения» от 26 июля 2010 г. № 537 // СЗ РФ. 2010. № 3. Ст. 4236.

² Постановление Правительства РФ «О порядке отнесения имущества автономного или бюджетного учреждения к категории особо ценного движимого имущества» от 26 июля 2010 г. № 538 // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4237.

соответствующих федеральных автономных и бюджетных учреждений в интервале от 200 до 500 тыс. руб.;

2) иное движимое имущество, без которого осуществление автономным или бюджетным учреждением предусмотренных его уставом основных видов деятельности будет существенно затруднено и (или) которое отнесено к определенному виду особо ценного движимого имущества в соответствии с п. 1 Постановления Правительства РФ № 538;

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

Виды такого имущества могут определяться:

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

– в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ в отношении бюджетных учреждений субъекта РФ;

– в порядке, установленном местной администрацией в отношении муниципальных бюджетных учреждений.

Согласно ч. 13 ст. 9.2 Закона о некоммерческих организациях крупная сделка может быть совершена бюджетным учреждением только с

предварительного согласия соответствующего органа, осуществляющего функции и полномочия учредителя бюджетного учреждения. Под крупной сделкой понимается сделка или несколько взаимосвязанных сделок, связанных с распоряжением денежными средствами, отчуждением иного имущества (которым бюджетное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно), а также с передачей данного имущества в пользование или залог при условии, что цена сделки либо стоимость отчуждаемого или передаваемого имущества превышает 10% балансовой стоимости активов бюджетного учреждения, определяемой по данным его бухгалтерской отчетности на последнюю отчетную дату, если уставом бюджетного учреждения не предусмотрен меньший размер крупной сделки. Порядок предварительного согласования совершения федеральными бюджетными учреждениями крупных сделок определяется соответствующим органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя бюджетного учреждения.

Помимо ограничений на совершение крупных сделок, Закон о некоммерческих организациях содержит ограничение на совершение сделок с заинтересованностью.

Согласно п. 1 ст. 27 Закона о некоммерческих организациях лицами, заинтересованными в совершении бюджетным учреждением тех или иных действий, в том числе сделок, с другими организациями или гражданами, признаются руководитель (заместитель руководителя) учреждения и лицо, входящее в состав органов управления или органов надзора за его деятельностью (далее – заинтересованные лица), если указанные лица состоят с этими организациями или гражданами в трудовых отношениях, являются участниками, кредиторами этих организаций либо состоят с этими гражданами в близких родственных отношениях или являются кредиторами этих граждан.

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 учреждения в отношении существующей или предполагаемой сделки:

- оно обязано сообщить о своей заинтересованности соответствующему органу, осуществляющему функции и полномочия учредителя, до момента принятия решения о заключении сделки;
- сделка должна быть одобрена соответствующим органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя.

Порядок согласования таких сделок также устанавливается учредителем бюджетного учреждения.

В соответствии с п. 5.1 ст. 32 Закона о некоммерческих организациях контроль за деятельностью бюджетных учреждений осуществляется:

- федеральными государственными органами, выполняющими функции и полномочия учредителя, – в отношении федеральных бюджетных учреждений;
- в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, – в отношении бюджетных учреждений субъекта РФ;
- в порядке, установленном местной администрацией муниципального образования, – в отношении муниципальных бюджетных учреждений.

Бремя своевременного финансирования бюджетного учреждения и обеспечение оптимальных условий его полноценного функционирования лежит на учредителе. Общеизвестные факты из судебной практики показывают, что при недостаточности денежных средств по обязательствам учреждения его учредитель несет субсидиарную ответственность по данным обязательствам.

Открытое акционерное общество энергетики и электрификации «Мосэнергo» обратилось в Арбитражный суд города Москвы с иском к экспериментальной школе-гимназии № 625 Российской академии образования о взыскании 26757 рублей 73 копеек задолженности по оплате

электроэнергии согласно договору от 30.11.95 № 47008970 и 3394 рублей 94 копеек пеней за просрочку исполнения обязательства. Исковые требования удовлетворены. Со школы-гимназии взысканы расходы по государственной пошлине¹.

За потребленную электроэнергию на основании прибора учета и действующих тарифов энергоснабжающая организация выставляла абоненту счета для оплаты. Платежи за потребленную электроэнергию школа – гимназия не производила. Расчет платежей абонентом не оспаривался. Согласно статье 309 ГК РФ обязательства должны исполняться надлежащим образом в соответствии с условиями обязательства и требованиями закона, иных правовых актов, а при отсутствии таких условий и требований – в соответствии с обычаями делового оборота или иными обычно предъявляемыми требованиями. Договорные обязательства должника по оплате потребленной электроэнергии в полном объеме выполнены не были, в связи с чем кредитором предъявлен настоящий иск.

В соответствии со статьей 120 ГК РФ учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами. При их недостаточности субсидиарную ответственность по его обязательствам несет собственник соответствующего имущества.

Приведенный выше перечень полномочий учредителя не является исчерпывающим. В полномочия учредителя, в том числе входят:

- назначение (утверждение) руководителя учреждения и прекращение его полномочий;
- заключение и прекращение трудового договора с руководителем бюджетного учреждения;
- установление порядка определения платы для физических и юридических лиц за услуги (работы), относящиеся к основным видам

¹ Постановление Арбитражного суда города Москвы от 11 августа 1998 г. по делу № А40-15045/98-63-206 // Доступ из СПС «Гарант».

деятельности бюджетного учреждения, оказываемые им сверх установленного государственного задания, а также в случаях, определенных федеральными законами, в пределах установленного государственного задания;

- определение порядка составления и утверждения отчета о результатах деятельности бюджетного учреждения и об использовании закрепленного за ним имущества;

- определение предельно допустимого значения просроченной кредиторской задолженности бюджетного учреждения, превышение которого влечет расторжение трудового договора с руководителем учреждения по инициативе работодателя в соответствии с Трудовым кодексом;

- согласование внесения бюджетным учреждением в случаях и порядке, которые предусмотрены федеральными законами, денежных средств (если иное не установлено условиями их предоставления), иного имущества, за исключением особо ценного движимого имущества, а также недвижимого имущества, в уставный (складочный) капитал хозяйственных обществ или передачу им такого имущества иным образом в качестве их учредителя или участника;

- согласование в случаях, предусмотренных федеральными законами, передачи некоммерческим организациям в качестве их учредителя или участника денежных средств (если иное не установлено условиями их предоставления) и иного имущества, за исключением особо ценного движимого имущества, закрепленного за федеральным бюджетным учреждением собственником или приобретенного федеральным бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества, а также недвижимого имущества.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что основная функция учредителя – надзор за разрешением бюджетным учреждением поставленных перед ним задач, с целью выполнения которых оно и было создано.

Учредитель является главным распорядителем средств бюджета, т.е. наделен правом распределять выделяемые ему государством финансовые средства между подведомственными учреждениями, либо использовать их по целевому назначению. Учредитель осуществляет координацию деятельности учреждения, т.е. осуществляет функции управления, сохранения, поддержания и совершенствования режима работы учреждения и обеспечения его бесперебойного и непрерывного функционирования. Учредитель выполняет роль работодателя для руководителя бюджетного учреждения, а именно – заключает, изменяет, расторгает трудовой договор с руководителем бюджетного учреждения, поощряет, привлекает к дисциплинарной ответственности и т.д.

2.1 Контроль учредителя над деятельностью государственных бюджетных учреждений

В соответствии с ч. 5.1 ст. 32 Закона о некоммерческих организациях контроль над деятельностью бюджетных учреждений осуществляется:

- федеральными государственными органами, осуществляющими функции и полномочия учредителя – в отношении федеральных бюджетных учреждений;

- в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ – в отношении бюджетных учреждений субъекта РФ;

- в порядке, установленном местной администрацией муниципального образования – в отношении муниципальных бюджетных учреждений.

Контроль финансовой деятельности учреждения представляет собой систему обязательных контрольных действий в части проверки законности, обоснованности, экономической эффективности и целесообразности использования денежных средств.

Основными целями контроля за подведомственными бюджетными учреждениями являются:

- анализ соответствия объемов и (или) качества предоставляемых учреждением государственных услуг (выполняемых работ) государственному заданию;
- выявление отклонений в деятельности учреждения по исполнению государственного задания (соотношение плановых и фактических значений результатов, осуществление дополнительных видов деятельности при невыполнении или некачественном выполнении основных видов деятельности) и выработка рекомендаций по их устранению;
- определение правомерности, эффективности и целевого характера использования средств при осуществлении деятельности учреждения;
- оценка результатов финансово-хозяйственной деятельности учреждения;
- формирование информационной базы об объеме и качестве предоставляемых в соответствии с государственным заданием государственных услуг (выполняемых работ) в целях оптимизации расходов бюджета.

Задачами финансового контроля являются:

- управление рисками полного или частичного недостижения результатов выполнения внутренних бюджетных процедур;
- оперативное выявление, устранение и пресечение нарушений бюджетного законодательства РФ и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, а также правомерных действий должностных лиц, негативно влияющих на осуществление главными администраторами (администраторами) и получателями бюджетных средств бюджетных полномочий и (или) эффективность использования бюджетных средств;

– повышение экономности и результативности использования бюджетных средств путем принятия и реализации решений по результатам внутреннего финансового контроля.

По мнению А. Павелина, контроль со стороны учредителя осуществляется в отношении самого себя и подведомственного ему учреждения – получателя бюджетных средств¹.

Контроль над финансовой деятельностью учреждения может включать в себя:

– контроль правильности ведения бухгалтерского учета и составления отчетности;

– анализ составления и исполнения плана финансово-хозяйственной деятельности;

– контроль за выполнением плановых (прогнозных) показателей результатов деятельности, анализ причин отклонения фактических показателей результатов деятельности от плановых (прогнозных);

– контроль соблюдения порядка осуществления приносящей доход деятельности, предельных цен (тарифов) на оплату оказываемых государственных (муниципальных) услуг (выполняемых работ);

– контроль соблюдения требований, установленных Федеральными законами от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ² и от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ³;

– контроль состояния дебиторской и кредиторской задолженностей.

Примером выявленного нарушения несоблюдения требований, установленных Федеральными законами от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ может быть решение Ленинского районного суда города Севастополя от 24 августа

¹ Павелин А. О контроле в отношении бюджетных и автономных учреждений // Ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности государственных (муниципальных) учреждений. 2015. №11. Доступ из СПС «Гарант».

² Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

³ Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ // Российская газета. 2011. № 159.

2017 г. по делу № 12-189/2017¹. Суть нарушения заключалась в том, что должностное лицо, в нарушение требований ч.ч. 3, 7 ст.94 Закона № 44-ФЗ, не составил документ о приемке оказанной услуги по государственному контракту, а именно: к указанному контракту отсутствуют акты о приемке выполненных работ (услуг). Выводы суда – суд не находит оснований для освобождения должностного лица от административной ответственности.

В ходе проведения контрольных мероприятий должностными лицами учредителя могут быть проверены следующие аспекты:

- наличие утвержденного в установленном порядке плана финансово-хозяйственной деятельности, обоснованность внесения в него изменений;

- сохранность денежных средств и бланков строгой отчетности, полнота и своевременность оприходования наличных денег в кассу, правомерность списания денежных средств, оформления приходных и расходных денежных документов, соблюдение порядка ведения кассовых операций, установленного лимита остатка наличных денег в кассе;

- правомерность банковских операций, соответствие остатков средств, указанных в выписках из лицевых счетов, данным бухгалтерского учета;

- правомерность образования и использования фонда оплаты труда, в том числе на премирование и материальную помощь;

- соблюдение установленного порядка выдачи авансов под отчет;

- соблюдение установленного порядка осуществления государственных закупок;

- обеспечение сохранности товарно – материальных ценностей, полнота учета материальных ценностей, наличие письменных договоров с ответственными лицами о полной материальной ответственности, правильность ведения учета и оформления документов по приемке и выдаче

¹ Решение Ленинского районного суда города Севастополя от 24 августа 2017 по делу № 12-189/2017 // Доступ из СПС «Гарант».

материальных ценностей материально ответственными лицами, соответствие этих данных данным бухгалтерского учета;

- правомерность и эффективность использования средств на хозяйственные расходы, услуги связи, коммунальные услуги, охрану, аренду помещений, полнота возмещения арендаторами затрат учреждения на коммунальные, эксплуатационные и административно-хозяйственные услуги по помещениям, сданным в аренду;

- состояние дебиторской и кредиторской задолженности на отчетные даты, правомерность расчетов по взаимным обязательствам, реальность кредиторской и дебиторской задолженности по срокам и характеру ее возникновения, наличие актов сверок, эффективность мер, принимаемых к взысканию дебиторской и погашению кредиторской задолженности, соблюдение установленных норм авансовых платежей;

- правомерность расходования средств, выделенных на проведение ремонтно-строительных работ;

- достоверность ведения бухгалтерского учета и отчетности, соответствие данных синтетического и аналитического учета, бухгалтерской отчетности и данных учета.

При осуществлении контроля над использованием бюджетным учреждением имущества изучаются (проверяются) следующие вопросы:

- обеспечение правомерного и эффективного использования движимого и недвижимого имущества;

- внесение в реестр имущества зданий и сооружений, находящихся в оперативном управлении, а также иного движимого и недвижимого имущества;

- государственная регистрация имущества согласно требованиям действующего законодательства;

- использование земельных участков, находящихся в аренде или пользовании учреждения, соответствие фактической площади земельного участка данным реестра федерального имущества, закрепленного за

проверяемым учреждением и используемого для обеспечения уставной деятельности, наличие несанкционированных построек на земельном участке, других случаев несанкционированного использования земельных участков;

- наличие согласованного решения учредителя и органа по управлению государственным (муниципальным) имуществом о предоставлении имущества в аренду;

- наличие заключенных договоров на сдачу в аренду нежилых помещений, их государственная регистрация;

- соблюдение требований о проведении конкурсных процедур при предоставлении имущества в аренду;

- соответствие заключенных договоров на аренду законодательству РФ;

- наличие договоров на возмещение предоставленных коммунальных услуг, полнота и своевременность поступления указанного возмещения;

- законность использования арендуемыми организациями площадей, соблюдение условий договоров;

- соответствие фактически занимаемой площади и сданного в аренду имущества условиям заключенных договоров;

- правильность определения размера арендной платы, полнота и своевременность ее внесения;

- полнота и своевременность применения штрафных санкций за нарушение условий заключенных договоров;

- наличие актов сверки расчетов с дебиторами и кредиторами по арендной плате.

При проведении контрольно – надзорных мероприятий одно из наиболее часто встречающихся нарушений – предоставление учреждениями помещений в аренду без согласования с учредителем.

Например, по делу № А40-71398/16 от 20 мая 2016 года Арбитражный суд города Москвы установил, при проведении проверки ФГБОУ ВПО «Российский государственный геологоразведочный университет имени Серго Орджоникидзе» учредителем выявлено, что учреждение предоставляло в аренду помещения, находящиеся в оперативном управлении. Торги на заключение договоров аренды проведены, сдача помещений в аренду согласована с ТУ Росимущества в г. Москве. Вместе с тем, в ходе проверки установлено, что сдача недвижимого имущества в аренду органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя бюджетного учреждения, а именно, Минобразования России, не согласована¹.

Суд принял решение привлечь арендатора к административной ответственности, т.к. в соответствии с п. 4 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 17 февраля 2011 г. № 11 «О некоторых вопросах применения Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»² арендатор (субарендатор), использующий федеральное имущество обязан удостовериться в том, что заключает договор аренды с лицом, у которого имеется согласие на сдачу в аренду указанного имущества, полученное в установленном законом порядке.

Контроль за исполнением государственного задания осуществляется органами, осуществляющими функции и полномочия учредителей, и главными распорядителями средств федерального бюджета, в ведении которых находятся учреждения, а так же федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере. Согласно ст.6 Бюджетного кодекса Российской Федерации госзадание представляет собой документ,

¹ Решение Арбитражного суда города Москвы от 20 мая 2016 г. по делу № А40-71398/2016 // Доступ СПС «Гарант».

² Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации «О некоторых вопросах применения Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» от 17 февраля 2011 г. № 11 // Вестник ВАС РФ. 2011. № 5.

устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных услуг (выполнения работ).

Порядок формирования государственного задания и порядок финансового обеспечения выполнения этого задания определяются:

- Правительством РФ в отношении федеральных бюджетных учреждений;
- высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ - в отношении бюджетных учреждений субъекта РФ;
- местной администрацией муниципального образования в отношении муниципальных бюджетных учреждений.

Формой государственного задания, утвержденной постановлением Правительства РФ от 26 июня 2015 № 640¹, предусмотрен порядок контроля за выполнением государственного задания. Форма контроля и периодичность определяется учредителем.

Учреждение представляет учредителю отчет о выполнении государственного задания, предусмотренный приложением № 2 к постановлению Правительства РФ от 26 июня 2015 № 640, в соответствии с требованиями, установленными в государственном задании.

Отчёт представляется в сроки, установленные государственным заданием, но не позднее 1 марта финансового года, следующего за отчетным.

Напомним, что кроме выполнения государственного задания, бюджетные учреждения вправе проводить работы, оказывать услуги, относящиеся к их основной деятельности, для граждан и юридических лиц за плату и на одинаковых при оказании однородных услуг условиях в порядке, установленном федеральными законами. Также они могут осуществлять иные виды деятельности, однако это возможно лишь в случаях, когда эта

¹ Постановление Правительства РФ «О порядке формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания» от 26 июля 2015 г. № 640 // СЗ РФ. 2015. № 28. Ст. 4226.

деятельность служит достижению целей, ради которых учреждения были созданы. В связи с этим необходимо осуществлять контроль за соответствием деятельности учреждения целям, предусмотренным его учредительными документами.

Учредитель также осуществляет контроль за обеспечением учреждением публичности деятельности, а также доступности, в том числе информационной, оказываемых услуг. В соответствии с п. 3.3 ст. 32 Закона о некоммерческих организациях бюджетное учреждение обеспечивает открытость и доступность следующих документов:

- учредительных документов учреждения, в том числе внесенных в них изменений;
- свидетельства о государственной регистрации;
- решения учредителя о создании учреждения;
- решения учредителя о назначении руководителя учреждения;
- положения о филиалах, представительствах учреждения;
- плана финансово-хозяйственной деятельности учреждения;
- годовой бухгалтерской отчетности учреждения;
- сведений о проведенных в отношении учреждения контрольных мероприятиях и их результатах;
- государственного (муниципального) задания на оказание услуг (выполнение работ);
- отчета о результатах своей деятельности и об использовании закрепленного за ним государственного (муниципального) имущества.

Указанные документы должны быть размещены на официальном сайте в информационно – телекоммуникационной сети Интернет (www.bus.gov.ru). Порядок предоставления и размещения информации о государственных бюджетных учреждениях, которым утверждено государственное задание, на официальном сайте Российской Федерации в сети Интернет, а также правила

ведения сайта установлены Приказом Минфина России от 21 июля 2011 г. № 86н¹.

Одним из элементов эффективности организации и проведения контроля является четкое планирование. Своевременное планирование позволяет сократить организационный процесс и освободить время для подготовительного периода.

Планирование контрольных мероприятий является важнейшим этапом осуществления контроля. Грамотное планирование способствует снижению возможных рисков в деятельности, как проверяемого учреждения, так и непосредственно самого учредителя.

В процессе планирования контрольной деятельности необходимо учитывать, в частности:

- законность, своевременность, а так же периодичность проведения контрольных мероприятий;
- экономическую целесообразность проведения контрольных мероприятий, определяемую соотношением затрат на проведение каждого контрольного мероприятия и суммы средств федерального бюджета, в отношении которых планируется проведение данного мероприятия;
- степень обеспеченности учреждения трудовыми, материальными и финансовыми ресурсами;
- реальность сроков проведения контрольных мероприятий;
- равномерность нагрузки на работников финансового контроля;
- наличие резерва времени для выполнения внеплановых контрольных мероприятий.

Контрольная деятельность планируется посредством составления и утверждения учредителем, плана контрольной деятельности на календарный год.

¹ Приказ Минфина РФ «Об утверждении порядка предоставления информации государственным (муниципальным) учреждением, ее размещения на официальном сайте в сети Интернет и ведения указанного сайта» от 21 июля 2011 г. № 86н // Российская газета. 2011. № 234.

План контрольной деятельности представляет собой перечень контрольных мероприятий (ревизий, проверок), которые планируется произвести в следующем календарном году.

В плане контрольной деятельности по каждому контрольному мероприятию устанавливаются объект финансового контроля, проверяемый период, суммы финансирования в проверяемом периоде, форма контрольного мероприятия, срок его проведения, ответственные исполнители.

В ходе осуществления контроля проводятся внеплановые и (или) плановые проверки (ревизии), а также мониторинг. При этом решение о проведении внеплановых проверок должно применяться, в частности, на основании:

- поступивших от граждан и организаций обращений;
- полученной должностным лицом учредителя в ходе исполнения должностных обязанностей информации о признаках нарушений законодательства, в том числе информации о результатах мониторинга.

Плановые проверки (ревизии) осуществляются в соответствии с планом контроля на очередной финансовый год, в котором указываются тема проверки (ревизии), объект проверки (ревизии), вид проверки, проверяемый период, месяц начала и срок проведения проверки (ревизии).

Контроль над деятельностью бюджетных учреждений может осуществляться в форме как выездных, так и документарных (камеральных) проверок (ревизий). Указанные проверки могут быть как плановыми, так и внеплановыми.

Проведение контрольного мероприятия подлежит обязательному документированию. При составлении акта должны быть обеспечены объективность, обоснованность, системность, четкость, доступность и лаконичность изложения. Результаты контрольного мероприятия, излагаемые в акте, должны подтверждаться достаточными, надлежащими, надежными доказательствами.

Содержание акта должно основываться на следующем:

- акт должен полно отражать результаты контрольного мероприятия;
- в акте должны быть однозначно идентифицированы объект и предмет финансового контроля;
- в акте должны быть раскрыты цели и объем контрольного мероприятия;
- в акте должно быть указано, в соответствии с какими требованиями проводилось контрольное мероприятие;
- акт должен быть подписан уполномоченным лицом и датирован;
- акт должен быть составлен в установленные сроки.

При описании каждого нарушения, выявленного в ходе контрольного мероприятия, должны быть указаны:

- положения законодательных и нормативных правовых актов, которые были нарушены;
- к какому периоду относится выявленное нарушение;
- в чем выразилось нарушение;
- документально подтвержденная сумма нарушения;
- должностное, материально ответственное или иное лицо объекта финансового контроля, допустившее нарушение.

При этом не допускается:

- указывать выводы, предположения, факты, не подтвержденные доказательствами;
- наличие помарок, подчисток и иных неоговоренных исправлений.

Материалы контрольных мероприятий komponуются в дела, формирование которых осуществляться в соответствии с номенклатурой дел.

Отметим, что результаты контрольных мероприятий чаще всего учитываются учредителем при решении следующих вопросов:

- о соответствии результатов деятельности учреждения установленным учредителем показателям деятельности и отсутствии выявленных в ходе мероприятий по контролю нарушений;
- о несоответствии результатов деятельности учреждения установленным учредителем показателям деятельности и выявленных в ходе мероприятий по контролю нарушениях, а также при определении вопросов дальнейшей деятельности учреждения с учетом оценки степени выполнения установленных показателей деятельности;
- о сохранении (увеличении, уменьшении) показателей государственного задания и объемов бюджетных ассигнований;
- о перепрофилировании деятельности учреждения;
- о реорганизации учреждения, изменении его типа или ликвидации;
- о принудительном изъятии имущества при наличии оснований, установленных законодательством РФ.

Таким образом, контроль за деятельностью бюджетных учреждений, помимо органов государственного контроля, должны осуществлять учредители данных учреждений. При этом в Письме от 20 августа 2012 г. № 02-07-10/3259 ¹ Минфин отметил: учитывая реализацию механизмов финансового обеспечения деятельности учреждений посредством предоставления субсидий, акцент при проведении учредителем контрольных мероприятий смещается в сторону контроля достоверности, полноты и точности бухгалтерской отчетности.

Основными целями контроля за подведомственными бюджетными и автономными учреждениями являются:

- анализ соответствия объемов и (или) качества предоставляемых учреждением государственных услуг (выполняемых работ) государственному заданию;

¹ Письмо Минфина РФ от 20 августа 2012 г. № 02-07-10/3259 «О включении в планы контрольной деятельности подведомственных федеральных бюджетных учреждений в части контроля за финансово-хозяйственной деятельностью» // Документ официально опубликован не был. Доступ из СПС «Гарант».

- выявление отклонений в деятельности учреждения по исполнению государственного задания (соотношение плановых и фактических значений результатов, осуществление дополнительных видов деятельности при невыполнении или некачественном выполнении основных видов деятельности) и выработка рекомендаций по их устранению;
- определение правомерности, эффективности и целевого характера использования средств при осуществлении деятельности учреждения;
- оценка результатов финансово-хозяйственной деятельности учреждения;
- формирование информационной базы об объеме и качестве предоставляемых в соответствии с государственным заданием государственных услуг (выполняемых работ) в целях оптимизации расходов бюджета.

III ИМУЩЕСТВЕННАЯ ОСНОВА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ БЮДЖЕТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

3.1 Особенности владения, пользования и распоряжения имуществом государственного бюджетного учреждения

Согласно ч. 1 ст. 296 ГК РФ использовать любое имущество бюджетное учреждение может только в соответствии с целями своей деятельности.

Целями деятельности (создания) бюджетного учреждения считается выполнение работ и (или) оказание услуг для обеспечения реализации предусмотренных законодательством РФ полномочий соответственно органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта и в иных сферах. Данные полномочия установлены в федеральном законодательстве.

Таким образом, любое использование учреждением своего имущества будет считаться неправомерным, если это использование не будет осуществляться ради реализации того или иного установленного полномочия учредителя бюджетного учреждения (РФ, субъекта РФ, муниципального образования). Например, если помещение лаборатории и лабораторное оборудование федерального государственного бюджетного учреждения «Центр химизации и сельскохозяйственной радиологии «Челябинский» будет использоваться учреждением для исследования и испытания строительных материалов, то подобное использование имущества не может быть соотнесено ни с одним из установленных в настоящий момент полномочий Министерства сельского хозяйства Российской Федерации.

Собственник имущества вправе изъять у бюджетного учреждения 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.

Порядок изъятия имущества устанавливается в нормативных правовых актах, регулирующих управление и распоряжение имуществом, находящимся в собственности публично – правового образования (РФ, субъекта РФ, муниципалитета).

Иногда основанием для изъятия имущества у учреждения может быть установленный факт самостоятельного распоряжения учреждением имуществом в тех случаях, когда в соответствии с законодательством учреждение для этого должно предварительно получить согласие собственника имущества (учредителя).

Вместе с тем изъятие излишнего и неиспользуемого имущества может происходить по инициативе самих учреждений. Например, если ненужное имущество трудно выгодно сдать в аренду, то даже когда затраты на его содержание покрывает учредитель, административные заботы по его содержанию тоже могут быть обременительными.

В соответствии с федеральным законодательством о некоммерческих организациях бюджетное учреждение вправе самостоятельно распоряжаться имуществом, которое:

1) не относится к особо ценному движимому имуществу, закрепленному за учреждением собственником имущества, или приобретенному за счет средств, выделенных учреждению собственником на приобретение такого имущества;

2) не относится к недвижимому имуществу.

В то же время в гражданском законодательстве декларируется право бюджетного учреждения самостоятельно распоряжаться любым имуществом, приобретенным на средства от приносящей доходы деятельности (то есть на средства, полученные от оказания платных услуг или выполнения платных работ), но, опять же, правовое противоречие есть и здесь – в федеральном законодательстве о некоммерческих организациях и в том же гражданском законодательстве установлен запрет на самостоятельное распоряжение бюджетным учреждением любым недвижимым имуществом. Таким образом,

с учетом всех этих противоречий бюджетное учреждение имеет права самостоятельно распоряжаться только тем движимым имуществом, которое не относится к категории особо ценного движимого. Распоряжаться другим имуществом бюджетное учреждение может только с согласия собственника.

В отношении бюджетных учреждений федеральное законодательство о некоммерческих организациях определяет особо ценное движимое имущество как движимое имущество, без которого осуществление бюджетным учреждением своей уставной деятельности будет существенно затруднено. Перечни такого имущества устанавливаются соответствующими органами, выполняющими функции и полномочия учредителя бюджетного учреждения, с учетом положений Постановления Правительства РФ № 538. При этом данные перечни могут устанавливаться категориально для всех учреждений, подведомственных конкретному органу, выполняющему функции и полномочия учредителя, а могут – для конкретных учреждений. В последнем случае перечень содержит конкретные имущественные объекты с наименованиями, инвентарными номерами, балансовой стоимостью и прочей информацией.¹

Например, Министерство сельского хозяйства Российской Федерации распоряжением от 7 ноября 2013 г. № 87-р² закрепило за федеральным государственным бюджетным учреждением «Центр химизации и сельскохозяйственной радиологии «Челябинский» такое имущество как: анализатор атомно-абсорбционный «Спектр – 5» балансовая стоимость 504 960 руб., спектрометр атомно – абсорбционный «Квант – 2АТ»

¹ Чагин К.Г. Правовые условия распоряжения бюджетным учреждением своим имуществом // Руководитель бюджетной организации. 2017. № 2. Доступ из СПС «Гарант».

² Распоряжение Министерства сельского хозяйства Российской Федерации «Об утверждении перечня особо ценного движимого имущества, закрепленного учредителем за подведомственным Минсельхозу России федеральным государственным бюджетным учреждением, координацию деятельности которого осуществляет Департамент растениеводства, химизации и защиты растений, имущественных отношений и госсобственности, или приобретенного данным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества» от 7 ноября 2013 г. № 87-р // Документ официально опубликован не был. Доступ из СПС «Гарант».

балансовая стоимость 498 310 руб., установка по обессоливанию воды 716980 руб.

В результате появления у бюджетного учреждения новых имущественных объектов в перечни особо ценного движимого имущества могут вноситься изменения. Иными словами, собственник имущества, которое приобретает бюджетным учреждением, может «добавлять» его в перечень особо ценного движимого имущества.

Порядок согласования бюджетным учреждением с собственником имущества правил распоряжения имуществом обычно устанавливается в нормативных правовых актах, утвержденных конкретным собственником имущества. Для примера рассмотрим соответствующие правила, определенные распоряжением Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 9 марта 2017 г. № 13-р¹ для федерального государственного бюджетного учреждения «Центр химизации и сельскохозяйственной радиологии «Челябинский».

На первом этапе учреждение должно направить в Минсельхоз России сопроводительное письмо о согласовании распоряжения имуществом, содержащее: информацию об объекте имущества, предполагаемом к распоряжению учреждением; справку о балансовой стоимости объекта имущества, с подтверждением источника его приобретения, заверенную руководителем учреждения; копии бюджетной отчетности за последний финансовый год и на последнюю отчетную дату, заверенные руководителем и главным бухгалтером учреждения; отчет об оценке рыночной стоимости объекта имущества, подготовленный не ранее чем за три месяца до его представления; копию инвентарной карточки учета нефинансовых активов;

¹ Распоряжение Министерства сельского хозяйства Российской Федерации «Об организации работ по принятию Министерством сельского хозяйства Российской Федерации решения о согласовании передачи по договорам аренды или безвозмездного пользования объектов недвижимости, закрепленных на праве оперативного управления за подведомственными федеральными государственными бюджетными учреждениями» от 9 марта 2017 г. № 13-р // Документ официально опубликован не был. Доступ из СПС «Гарант».

электронные копии всех представляемых документов (сканированные образы документов) в виде файлов на оптическом носителе (CD/DVD) или флэш-носителе USB. Затем в течение одного месяца Министерство рассматривает полученное обращение и принимает решение о согласовании распоряжения имуществом или о мотивированном отказе. Основаниями для отказа могут быть следующие обстоятельства: не предоставление или представление неполного комплекта документов; выявление в представленных документах неполных, необоснованных или недостоверных сведений; выявление несоответствия комплектов документов, представленных на бумажном носителе и в электронной форме; отсутствие достаточного обоснования целесообразности.

Решение Министерства о согласовании распоряжения имуществом либо об отказе в согласовании распоряжения имуществом направляется учреждению в течение 3 рабочих дней с момента его подписания.

Под списанием имущества, как правило, понимается комплекс действий, связанных с признанием имущества непригодным для дальнейшего использования по целевому назначению и (или) распоряжения вследствие полной или частичной утраты потребительских свойств, в том числе физического или морального износа, либо выбывшим из владения, пользования и распоряжения вследствие гибели или уничтожения, а также невозможности установления его местонахождения (например, если имущество было похищено).

Порядок списания имущества, закрепленного на праве оперативного управления за государственными бюджетными учреждениями, определяются в нормативных правовых актах, утвержденных на уровне собственника данного имущества (учредителя учреждений). Это могут быть как законы (правовые акты, утвержденные представительными органами местного самоуправления), так и нормативные правовые акты, утвержденные исполнительными органами государственной власти и местными администрациями. В нормативных правовых актах могут приводиться

перечень документов, которые готовятся учреждением для списания имущества, порядок действий, сроки выполнения этих действий.

В соответствии с федеральным законодательством заключение договора аренды государственного или муниципального имущества, которое принадлежит на праве оперативного управления государственным или муниципальным бюджетным и казенным учреждениям, должно осуществляться по результатам проведения конкурсов или аукционов на право заключения этих договоров¹.

Но из обозначенного правила имеются исключения. Так, без проведения конкурса или аукциона имущество бюджетного учреждения может сдаваться в аренду государственным органам, органам местного самоуправления, государственным внебюджетным фондам, другим государственным или муниципальным учреждениям, некоммерческим организациям, созданным в форме ассоциаций и союзов, религиозных и общественных организаций (в том числе политическим партиям, общественным движениям, общественным фондам, общественным учреждениям).

Если в аренду сдается имущество, распоряжаться которым бюджетное учреждение вправе только с согласия собственника имущества (учредителя), то для определения цены аренды или начальной (минимальной) цены аренды необходимо предварительное проведение оценки рыночной стоимости объекта аренды². Напомним, что в соответствии с федеральным законодательством бюджетное учреждение без согласия собственника не вправе распоряжаться любым недвижимым имуществом и особо ценным движимым имуществом. Следовательно, при сдаче в аренду такого имущества учреждению придется потратиться на оплату услуг оценщика (оценочной организации).

¹ Федеральный закон «О защите конкуренции» от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3434.

² Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3813.

Продажа имущества бюджетным учреждением происходит в основном по тем же правилам, что и сдача имущества в аренду. Здесь тоже действуют общие исключения, когда такую продажу можно осуществить без проведения конкурса или аукциона, порядок проведения конкурсов или аукционов установлен ФАС¹. В случае, когда продается имущество, которым учреждение не вправе распоряжаться без согласия собственника (учредителя), требуется проведение оценки рыночной стоимости имущества.

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, в случае продажи имущества бюджетным учреждением доход от такой продажи не является доходом бюджета и поступает учреждению в самостоятельное распоряжение, только если речь идет о продаже движимого имущества, а если же было продано недвижимое имущество, то полученные средства должны быть направлены в бюджет.

В соответствии с Законом о некоммерческих организациях земельный участок, необходимый для выполнения бюджетным учреждением его уставных задач, предоставляется ему на праве постоянного (бессрочного) пользования. В свою очередь согласно гражданскому законодательству лицо, которому земельный участок предоставлен в постоянное (бессрочное) пользование, осуществляет владение и пользование этим участком в пределах, установленных законом, иными правовыми актами и актом о предоставлении участка в пользование.

Гражданское законодательство также устанавливает, что лицо, которому земельный участок предоставлен в постоянное (бессрочное) пользование, вправе, если иное не предусмотрено законом, самостоятельно использовать участок в целях, для которых он предоставлен, включая возведение для этих

¹ Приказ Федеральной антимонопольной службы «О порядке проведения конкурсов или аукционов на право заключения договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав в отношении государственного или муниципального имущества, и перечне видов имущества, в отношении которого заключение указанных договоров может осуществляться путем проведения торгов в форме конкурса» от 10 февраля 2010 г. № 67 // Российская газета. 2010. № 37.

целей на участке зданий, сооружений и другого недвижимого имущества. Причем здания, сооружения, иное недвижимое имущество, созданные указанным лицом для себя, являются его собственностью.

Но в случае с бюджетным учреждением следует учитывать, что в соответствии с Законом о некоммерческих организациях собственником любого имущества такого учреждения является РФ, субъект РФ или муниципальное образование и любое имущество бюджетного учреждения закрепляется за ним на праве оперативного управления. Поэтому если предположить, что бюджетное учреждение за счет внебюджетных доходов построит на предоставленном ему земельном участке какое-то здание или сооружение, то собственником указанного здания или сооружения все равно будет учредитель учреждения со всеми вытекающими отсюда последствиями, связанными с пределами самостоятельности учреждения в распоряжении имуществом¹.

В соответствии с земельным законодательством все земли в РФ разделены на категории (земли сельскохозяйственного назначения, населенных пунктов, особо охраняемых территорий и объектов и т. д.), а кроме того, у каждого земельного участка имеется конкретный вид разрешенного использования, который должен быть указан в акте о передаче участка в пользование².

Виды разрешенного использования земельных участков определяются согласно классификатору, утвержденному Минэкономразвития³.

Важным «пределом закона», касающимся распоряжения бюджетным учреждением своим земельным участком, является то, что лица, которым земельные участки предоставлены в постоянное (бессрочное) пользование,

¹ Чагин К.Г. Правовые условия распоряжения бюджетным учреждением своим имуществом // Доступ из СПС «Гарант».

² Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

³ Приказ Министерства экономического развития РФ «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков» от 1 сентября 2014 г. № 540 // Российская газета. 2014. № 217.

не вправе распоряжаться этими земельными участками. Иными словами, бюджетное учреждение не вправе не только продать, но и сдать в аренду часть своего земельного участка для размещения, например, какой-то стационарной или временной торговой точки¹. Исключений здесь только два.

Первая ситуация – подписание соглашения об установлении сервитута, то есть соглашения о пользовании земельным участком бюджетного учреждения иным лицом в определенных законом случаях (использование земельного участка в целях ремонта коммунальных, инженерных, электрических и других линий и сетей, а также объектов транспортной инфраструктуры; временное пользование земельным участком в целях проведения изыскательских, исследовательских и других работ; и т. д.).

Вторая ситуация – передача земельного участка в безвозмездное пользование гражданину в виде служебного надела в соответствии с Земельным кодексом. Возможность такой передачи по договору безвозмездного пользования, в частности, предусматривается для работников федеральных государственных бюджетных учреждений, осуществляющих управление государственными природными заповедниками и национальными парками, на время установления с этими работниками трудовых отношений.

Таким образом, исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что особенности владения, пользования и распоряжения имуществом, закрепленным за государственными бюджетными учреждениями, заключаются в том что учреждение владеет всем закреплённым за ним имуществом на праве оперативного управления. Использовать любое имущество государственное бюджетное учреждение может только в соответствии с целями своей деятельности. Распоряжение имуществом заключается в необходимости и обязательности согласования с учредителем – собственником способов распоряжения особо ценным движимым и

¹ Лукашенко Т.Р. Особенности распоряжения имуществом, закрепленным за федеральными бюджетными образовательными учреждениями // *Universum: Экономика и юриспруденция*. 2016. № 8. Доступ из СПС «Гарант».

недвижимым имуществом. Имуществом, не относящимся к категориям особо ценного движимого и недвижимого имущества, учреждение распоряжается самостоятельно. Следует отметить также, что возможность распоряжения применима не ко всем видам федерального имущества – в частности, отсутствует возможность распоряжения земельными участками, закрепленными за учреждениями на праве постоянного (бессрочного) пользования.

3.2 Правовой режим деятельности государственных бюджетных учреждений, приносящей доход

Любое бюджетное учреждение нуждается в средствах для обеспечения своей деятельности. Именно поэтому на сегодняшний день основной проблемой, с которой сталкиваются бюджетные учреждения, является проблема финансирования их деятельности, которого зачастую бывает недостаточно. Помимо получения денежных средств из бюджета в качестве субсидий, бюджетные учреждения могут пополнять свой бюджет за счет дополнительной деятельности, приносящей доход.

Необходимо отметить, что в соответствии с постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой ГК РФ»¹ в случае, если некоммерческая организация осуществляет приносящую доход деятельность, то на некоммерческую организацию в части осуществления приносящей доход деятельности распространяются положения законодательства, применимые к лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность.

По мнению коллектива авторов Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, сущностно или содержательно

¹ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О применении судами некоторых положений раздела I части первой ГК РФ» от 23 июня 2015 г. № 25 // Российская газета. 2015. № 140.

понятия «предпринимательская деятельность» и «деятельность, приносящая доход» не отличаются¹.

В своей статье «Понятие приносящей доход деятельности некоммерческих организаций» И.В. Шайдуров так же отмечал: новое название предпринимательской деятельности некоммерческих организаций не меняет экономическую суть такой деятельности².

Но учитывая, что бюджетное учреждение – некоммерческая организация, целями создания которого является осуществление функций некоммерческого характера: управленческих, социально-культурных и иных, соответственно целью приносящей доходы деятельности учреждения является не получение прибыли, а достижение целей некоммерческого характера.

С целью исключения существования на практике некоммерческих организаций, по сути являющихся коммерческими, и было предложено в уставах таких организаций определять направления приносящей доход деятельности, которые должны соответствовать целям создания юридического лица и основным видам его деятельности³.

Именно поэтому применительно к деятельности бюджетных учреждений, как и других некоммерческих организаций, в гражданском законодательстве используется формулировка «приносящая доходы деятельность», а не «предпринимательская деятельность», основной целью которой является получение прибыли.

По мнению А.В. Ключевой, особенностью осуществления деятельности, приносящей доход, является то, что такая деятельность, в отличие от

¹ Предпринимательское право Российской Федерации: Учебник / Е.Г. Афанасьева, А.В. Белицкая, В.А. Вайпан и др.; отв. ред. Е.П. Губин, П.Г. Лахно. М.: НОРМА, 2017. Доступ из СПС «Консультант».

² Шайдуров И.В. Понятие приносящей доход деятельности некоммерческих организаций // Современные тенденции развития науки и технологий. 2015. № 6. С. 138.

³ Диденко А.А. К вопросу о разграничении коммерческих и некоммерческих юридических лиц // Современные тенденции развития науки и технологий. 2015. № 6. С.74.

предпринимательской, не подвержена риску по причине отсутствия угрозы банкротства¹.

Действительно, в соответствии со ст. 65 ГК РФ учреждение не может быть признано несостоятельным (банкротом). Тем не менее, если рассматривать риск как вероятность неполучения доходов в результате приносящей доходы деятельности бюджетного учреждения, то само по себе отсутствие доходов от такой деятельности, хоть и не остановит основную деятельность бюджетного учреждения, но может поставить учреждение в тяжелое финансовое положение.

Можно рассмотреть этот вопрос на примере федерального государственного бюджетного учреждения «Центр химизации и сельскохозяйственной радиологии «Челябинский», которое осуществляет свою деятельность за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета.

Недостаточность бюджетного финансирования фактически вынуждает учреждение дополнительно оказывать платные услуги по лабораторным испытаниям, измерениям и исследованиям животных кормов, пищевой продукции, удобрений, чтобы обеспечивать качественное и эффективное осуществление его основной деятельности. Ведь эффективность деятельности любой организации напрямую зависит от объема денежных средств, выделяемых на ее содержание.

В случае если предложения по оказанию платных услуг пользуются недостаточным спросом, то бюджетному учреждению очень сложно продолжать основную деятельность на прежнем уровне.

Доходы от платных услуг (работ) учреждения направляются на такие нужды, как ремонт и содержание его имущества, приобретение химических реактивов, лабораторного оборудования. Это означает, что не результативная приносящая доходы деятельность учреждения приводит не только к

¹ Ключева А.В. Проблемы осуществления бюджетными учреждениями приносящей доходы деятельности и распоряжения доходами, полученными от осуществления такой деятельности // Грамота. 2015. № 6. С.87.

снижению его конкурентоспособности, но и к его неэффективному функционированию в целом.

Поэтому, несмотря на невозможность банкротства бюджетного учреждения, приносящая доходы деятельность все же подвержена риску утраты жизнеспособности учреждения.

Как справедливо указывает А. А. Вавилова, исходя из сложившейся ситуации, режим имущества учреждений стимулирует бюджетные учреждения вести приносящую доходы деятельность¹.

Законодательство Российской Федерации позволяет государственным учреждениям оказывать платные услуги при следующих условиях:

- возможность осуществления приносящей доход деятельности закреплена в уставе учреждения, при этом в уставе должен быть перечислен исчерпывающий перечень этих видов деятельности;
- осуществление указанной деятельности соответствует целям создания учреждения, также отраженным в их уставах.

Закреплять правовым актом перечни возмездных услуг, которые вправе оказывать государственное учреждение, не требуется².

Согласно п. 3 ст. 298 ГК РФ и п. 2 ст. 24 Закона о некоммерческих организациях, бюджетное учреждение должно получить разрешение на осуществление предпринимательской деятельности у вышестоящей организации, учредителя или собственника его имущества, после чего данное разрешение закрепляется в учредительных документах и в уставе учреждения. При получении права вести предпринимательскую деятельность учреждение обязано открыть лицевой счет. Однако если

¹ Вавилова А.А. Распоряжение имуществом государственных и муниципальных учреждений Российской Федерации // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2012. № 3. Доступ из СПС «Гарант».

² Письмо Минфина России «О Комментариях (комплексных рекомендациях) по вопросам, связанным с реализацией положений Федерального закона от 08 мая 2010 г. № 83-ФЗ» от 22 октября 2013 г. № 12-08-06/44036 // Документ официально опубликован не был. Доступ из СПС «Гарант».

предпринимательская деятельность приносит вред уставной деятельности учреждения, учредитель имеет право запретить оказание платных услуг.

Как правило, приносящая доход деятельность не связана технологически с основной деятельностью и направлена исключительно на получение дополнительного финансирования.

В частности, законами предусматривается право учреждений:

- выступать арендодателями имущества;
- получать пожертвования от граждан и организаций;
- получать доходы от долевого участия в деятельности других организаций, приобретения акций, облигаций, иных ценных бумаг и начисленных на них дивидендов и процентов.

Дополнительный доход может быть получен также в связи с выплатой неустойки (штрафа, пени) контрагентом учреждения по договору. Налоговое законодательство, как правило, относит подобного рода доходы к внереализационным доходам и отличает их от доходов, полученных от приносящей доход деятельности, которые в части превышения расходов считаются прибылью учреждения.

К доходам бюджетных учреждений относятся доходы:

- от реализации прав на результаты интеллектуальной деятельности (например, за разрешение по лицензионному договору использовать служебное произведение, исключительные права на которое принадлежат учреждению), имущество и денежные средства, полученные по завещанию;
- от целевого капитала (эндаумента), сформированного в целях финансирования данного учреждения¹.

Порядок определения платы за основные платные услуги, оказываемые бюджетными учреждениями, устанавливается соответствующим органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, если иное не предусмотрено законом. Например, Россельхознадзор приказом от 14

¹ Шарипков О.В. Эндаументы: начало – как создать целевой капитал в регионе / Пенза: СФУЦК Капитал местного сообщества, 2018. С. 28.

октября 2015 г. № 695 утвердил Порядок определения платы для физических и юридических лиц за оказание услуг (выполнение работ), относящихся к основным видам деятельности федеральных государственных бюджетных учреждений, находящихся в ведении Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору, оказываемых ими сверх установленного государственного задания, а также в случаях, определенных федеральными законами, в пределах установленного государственного задания ¹ . Необходимо отметить, что при определении платы на основные платные услуги следует учитывать, что основные платные услуги бюджетное учреждение должно оказывать на тех же условиях, что и государственные услуги, финансовое обеспечение предоставления которых осуществляется за счёт средств соответствующего бюджета Российской Федерации.

Плату за неосновные платные услуги, если иное не предусмотрено законом, бюджетные учреждения устанавливают самостоятельно.

В соответствии с п. 8 ч. 19 ст. 33 Федерального закона № 83-ФЗ, к средствам, полученным бюджетными учреждениями от платных услуг и иной приносящей доход деятельности, относятся:

- а) доходы от собственности по приносящей доход деятельности;
- б) рыночные продажи товаров и услуг;
- в) безвозмездные поступления от приносящей доход деятельности;
- г) целевые отчисления от государственных и муниципальных лотерей.

Доходы, полученные бюджетным учреждением от приносящей доход деятельности, указанной в его учредительных документах, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение

¹ Приказ Россельхознадзора «Об утверждении Порядка определения платы для физических и юридических лиц за оказание услуг (выполнение работ), относящихся к основным видам деятельности федеральных государственных бюджетных учреждений, находящихся в ведении Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору, оказываемых ими сверх установленного государственного задания, а также в случаях, определенных федеральными законами, в пределах установленного государственного задания» от 14 октября 2015 г. № 695 // Документ официально опубликован не был. Доступ из СПС «Гарант».

бюджетного учреждения. Собственник учреждения не вправе изымать такое имущество и такие доходы учреждения.

Касаясь вопроса об объеме полномочий бюджетного учреждения в отношении доходов, полученных от приносящей доход деятельности, предусмотренной его учредительными документами, а также приобретенного за счет этих доходов имущества, в Постановлении Пленума ВАС РФ от 22 июня 2006 г. № 21¹ суд разъяснил следующее: «Гражданский кодекс Российской Федерации, не регламентируя содержание права самостоятельного распоряжения имуществом, приобретенным за счет доходов, полученных от приносящей доход деятельности, определяет, что учреждение в силу ст. ст. 120, 296, 298 ГК РФ не может обладать данным имуществом на праве собственности. Следует также учитывать, что п. 2 ст. 42 и п. 3 ст. 161 Бюджетного кодекса Российской Федерации определяют не содержание прав учреждений на доходы, полученные учреждениями от приносящей доход деятельности, а закрепляют особенности их учета. Поэтому установление нормами бюджетного законодательства особого порядка учета доходов, полученных от такой деятельности, не изменяет закрепленный Гражданским кодексом Российской Федерации объем прав учреждения относительно данных доходов и приобретенного за счет них имущества».

Возникает вопрос, насколько учреждение свободно в распоряжении средствами, вырученными от приносящей доход деятельности и на какие цели такие средства могут быть израсходованы.

Ранее Бюджетный кодекс Российской Федерации предусматривал ряд ограничений деятельности бюджетных учреждений, как получателей бюджетных средств, которые затрагивали также осуществление учреждением приносящей доход деятельности. В настоящее время бюджетное

¹ Постановление Пленума ВАС РФ «О некоторых вопросах практики рассмотрения арбитражными судами споров с участием государственных и муниципальных учреждений, связанных с применением статьи 120 ГК РФ» от 22 июня 2006 г. № 21 // Вестник ВАС РФ. 2006. № 8.

законодательство не регламентирует, на какие цели бюджетное учреждение вправе расходовать средства, полученные от приносящей доходы деятельности.

Поэтому при решении вопросов, связанных непосредственно с расходованием средств, полученных бюджетным учреждением от приносящей доходы деятельности, следует исходить из общих гражданско – правовых норм, регламентирующих совершение сделок бюджетным учреждением.

В частности, действующим гражданским законодательством предусмотрены следующие случаи, когда бюджетные учреждения ограничены в распоряжении своими доходами.

1. Для бюджетных учреждений установлена предельная сумма самостоятельного расходования средств, полученных от приносящей доходы деятельности. Такое ограничение выражено в необходимости получать предварительное согласие органа, осуществляющего функции и полномочия учредителя бюджетного учреждения, на совершение бюджетным учреждением крупной сделки.

2. 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.

3. Бюджетные учреждения так же, как и другие некоммерческие организации, ограничены в совершении тех или иных действий, в том числе сделок, при наличии конфликта интересов заинтересованных лиц (организаций или граждан) и бюджетного учреждения.

4. Бюджетное учреждение ограничено в передаче средств, полученных от приносящей доходы деятельности, и имущества, приобретенного за счет таких средств, некоммерческим организациям в качестве их учредителя или участника, а также в уставный (складочный) капитал хозяйственных обществ или иным образом в качестве их учредителя или участника. В качестве

ограничения выступает необходимость получения согласия собственника его имущества.

Рассмотренные ограничения по распоряжению средствами, полученными от приносящей доходы деятельности, порождают многочисленные трудности при осуществлении хозяйственной деятельности бюджетным учреждением. Фактически они свидетельствуют о невозможности свободно распоряжаться полученными бюджетным учреждением доходами.

Как полагает З.А. Ахметьянова, «нормативное регулирование вопросов функционирования федеральных государственных учреждений подтверждает тенденцию вмешательства собственника в распределение имущества, приобретенного за счет приносящей доходы деятельности»¹.

Безусловно, это связано с тем, что законодатель стремится создать максимально эффективный механизм функционирования бюджетных учреждений и не допустить ненадлежащего расходования средств бюджетных учреждений.

В то же время возникает закономерный вопрос, не лишается ли при этом бюджетное учреждение признаков самостоятельного хозяйствующего субъекта?

В ситуации, когда большую часть значимых решений бюджетное учреждение обязано согласовывать с собственником, само учреждение выглядит не более чем подразделением создавшего его государственного органа. Отличие состоит лишь в формальной обособленности имущества и наличии идентификационного номера налогоплательщика и основного государственного регистрационного номера, позволяющих идентифицировать бюджетное учреждение в качестве юридического лица.

Неразрешенный вопрос, который стоит перед всеми бюджетными учреждениями – это неэффективность государственного финансирования,

¹ Ахметьянова З.А. О правовом режиме имущества учреждений // Безопасность бизнеса. М.: Юрист, 2011. № 3. Доступ из СПС «Гарант».

при котором бюджетные средства направляются не на предоставление бюджетных услуг, а в основном на формирование фонда оплаты труда бюджетного учреждения.

Ограничения, установленные для бюджетных учреждений осуществляющих приносящую доход деятельность, свидетельствуют о стремлении законодателя обеспечить эффективное осуществление деятельности бюджетными учреждениями, создаваемыми и финансово обеспечиваемыми государством для достижения определенных социально значимых целей. Однако в ситуации, когда большую часть значимых решений бюджетное учреждение обязано согласовывать с собственником, самостоятельность в осуществлении приносящей доходы деятельности учреждения сильно ограничивается. Это приводит к тому, что бюджетные учреждения вынуждены либо строго придерживаться имеющихся ограничений, либо искать способы их избежать и направить все свои усилия на эффективное осуществление приносящей доходы деятельности, чтобы оставаться конкурентоспособными на фоне других учреждений, осуществляющих деятельность в той же сфере.

И то и другое в свою очередь не может не отразиться на качестве основной деятельности бюджетного учреждения, что снижает эффективность его функционирования в целом.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведённая работа по анализу действующего гражданского законодательства, регламентирующего особенности правового статуса государственных бюджетных учреждений, а также практики его применения, позволяет сделать следующие выводы.

Такой вид некоммерческих юридических лиц как учреждения имеет давнюю историю. Идея учреждения как юридического лица возникла в христианскую эпоху на почве обособления церковного имущества (монастырей, храмов). Учреждения стали появляться с возникновением первых христианских общин, которые обладали достаточным имуществом, предназначенным для отправления религиозных обрядов.

В действующем российском гражданском законодательстве все юридические лица в зависимости от характера деятельности разделяются прежде всего на коммерческие и некоммерческие организации. К не коммерческим относятся организации, не имеющие в качестве основной цели своей деятельности получение прибыли.

К некоммерческим организациям относятся потребительские кооперативы, общественные и религиозные организации (объединения), учреждения, фонды и др.

Учреждением признается не имеющая членства организация, созданная и финансируемая собственником в качестве субъекта ограниченного вещного права под его субсидиарную ответственность для осуществления управленческих, социально-культурных и иных некоммерческих функций.

Учреждение в зависимости от учредителя может быть частным либо государственным или муниципальным. Государственные учреждения делятся на автономные, бюджетные и казенные.

Сравнительный анализ законодательства показал, что правовой статус бюджетного учреждения приближен к правовому статусу автономного учреждения: принцип финансирования, полномочия по распоряжению

закрепленным собственником имуществом и получаемыми доходами от вспомогательной деятельности, порядок совершения крупных сделок, ответственность по обязательствам автономного и бюджетного учреждения практически тождественны. Тем не менее, у автономных учреждений остается более высокий уровень финансово-хозяйственной самостоятельности, которая достигается за счет открытия расчетного (а не лицевого) счета, а также возможности прямого приобретения имущества и, при определенных условиях, перехода на упрощенную систему налогообложения.

Кроме того, правоспособность бюджетного и автономного учреждения шире правоспособности казенного учреждения, деятельность которого носит строго целевой характер и направлена на выполнение заданий собственника.

Учреждение создается по решению собственника либо уполномоченного им органа. Как правило, учредительным документом учреждения является устав, который утверждается учредителем.

Основная деятельность бюджетного учреждения, для выполнения которой оно и было создано, осуществляется на основании государственного задания, которое формируется и утверждается учредителем учреждения. Финансовое обеспечение выполнения государственного задания государственным бюджетным учреждением осуществляется в виде субсидии, размер которой рассчитывается на основании нормативных затрат на оказание государственных услуг в рамках государственного задания.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что основная функция учредителя – надзор за разрешением бюджетным учреждением поставленных перед ним задач, с целью выполнения которых оно и было создано. Учредитель является главным распорядителем средств бюджета, т.е. наделен правом, распределять выделяемые ему государством финансовые средства между подведомственными учреждениями, либо использовать их по целевому назначению. Учредитель осуществляет координацию деятельности учреждения, т.е. осуществляет функции управления, сохранения,

поддержания и совершенствования режима работы учреждения и обеспечения его бесперебойного и непрерывного функционирования. Учредитель исполняет роль работодателя для руководителя бюджетного учреждения, а именно – заключает, изменяет, расторгает трудовой договор с руководителем бюджетного учреждения, поощряет, привлекает к дисциплинарной ответственности и т.д.

В отличие от других видов юридических лиц бюджетные учреждения отвечают по своим обязательствам всем находящимся у него на праве оперативного управления имуществом, в том числе приобретенным за счет доходов, полученных от приносящей доход деятельности, за исключением особо ценного движимого имущества и недвижимого имущества, закрепленного за бюджетным учреждением собственником этого имущества. В случае недостаточности собственных средств и имущества учреждения, наступает субсидиарная ответственность собственника.

Особенности владения, пользования и распоряжения имуществом, закрепленным за государственными бюджетными учреждениями, заключаются в том, что учреждение владеет всем закреплённым за ним имуществом на праве оперативного управления. Использовать любое имущество государственное бюджетное учреждение может только в соответствии с целями своей деятельности. Распоряжение имуществом заключается в необходимости и обязательности согласования с учредителем – собственником способов распоряжения особо ценным движимым и недвижимым имуществом. Имуществом, не относящимся к категориям особо ценного движимого и недвижимого имущества, учреждение распоряжается самостоятельно.

Государственное бюджетное учреждение вправе осуществлять приносящую доход деятельность, в случае если такое право закреплено учредителем в учредительных документах учреждения. При получении права вести приносящую доход деятельность учреждение обязано открыть лицевой счет. Однако если предпринимательская деятельность приносит вред

основной деятельности учреждения, учредитель имеет право запретить оказание платных услуг.

Ограничения, установленные для бюджетных учреждений осуществляющих приносящую доход деятельность, свидетельствуют о стремлении законодателя обеспечить эффективное осуществление деятельности бюджетными учреждениями, создаваемыми и финансово обеспечиваемыми государством для достижения определенных социально значимых целей. В случае обеспечения учреждения свободой действия, предоставления учреждению возможности самостоятельно принимать важные решения, определять направление деятельности могли бы привести к невыполнению задач и целей, ради решения которых и создавалось учреждение. Учредитель, создавая учреждение, в первую очередь заинтересован в выполнении учреждением поставленных задач и достижении определенных целей. Следовательно, установленные законодателем рамки и ограничения для учреждений не что иное, как кратчайший путь учредителя к достижению своих интересов.

Однако в ситуации, когда большую часть значимых решений бюджетное учреждение обязано согласовывать с собственником, самостоятельность в осуществлении приносящей доходы деятельности учреждения сильно ограничивается. Это приводит к тому, что бюджетные учреждения вынуждены либо строго придерживаться имеющихся ограничений, либо искать способы их избежать и направить все свои усилия на эффективное осуществление приносящей доходы деятельности, чтобы оставаться конкурентоспособными на фоне других учреждений, осуществляющих деятельность в той же сфере.

И то и другое в свою очередь не может не отразиться на качестве основной деятельности бюджетного учреждения, что снижает эффективность его функционирования в целом.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

РАЗДЕЛ I НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ И ИНЫЕ ОФИЦИАЛЬНЫЕ АКТЫ

- 1 Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001г. № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.
- 2 Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05 августа 2000 г. № 117-ФЗ // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340
- 3 Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.
- 4 Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.
- 5 Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05 апреля 2013 № 44-ФЗ // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.
- 6 Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ // Российская газета. 2011. № 159
- 7 Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» от 08 мая 2010 г. № 83-ФЗ // СЗ РФ. 2010. № 19. Ст. 2291.
- 8 Федеральный закон «О защите конкуренции» от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3434.
- 9 Федеральный закон «Об автономных учреждениях» от 03 ноября 2006 г. № 174-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 45. Ст. 4626.
- 10 Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3813.

- 11 Федеральный закон «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.
- 12 Постановление Правительства РФ «О порядке формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания» от 26 июля 2015 г. № 640 // СЗ РФ. 2015. № 28. Ст. 4226.
- 13 Постановление Правительства РФ «Об утверждении Порядка создания, реорганизации, изменения типа и ликвидации федеральных государственных учреждений, а также утверждения уставов федеральных государственных учреждений и внесения в них изменений» от 26 июля 2010 г. № 539 // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4238.
- 14 Постановление Правительства РФ «О порядке осуществления федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального государственного учреждения» от 26 июля 2010 г. № 537 // СЗ РФ. 2010. № 3. Ст. 4236.
- 15 Постановление Правительства РФ «О порядке отнесения имущества автономного или бюджетного учреждения к категории особо ценного движимого имущества» от 26 июля 2010 г. № 538 // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4237.
- 16 Распоряжение Правительства РФ «Об утверждении методических рекомендаций по определению критериев изменения типа государственных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных учреждений с учетом сферы их деятельности и рекомендаций по внесению изменений в трудовые договоры с руководителями бюджетных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных бюджетных учреждений» от 07 сентября 2010 г. № 1505-р // СЗ РФ. 2010. № 37. Ст. 4776.

- 17 Приказ Министерства экономического развития РФ «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков» от 1 сентября 2014 г. № 540 // Российская газета. 2014. № 217.
- 18 Приказ Минфина РФ «Об утверждении порядка предоставления информации государственным (муниципальным) учреждением, ее размещения на официальном сайте в сети Интернет и ведения указанного сайта» от 21 июля 2011 г. № 86н // Российская газета. 2011. № 234.
- 19 Приказ Минфина России «О требованиях к плану финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения» от 28 июля 2010 г. № 81н // Российская газета. 2010. № 225.
- 20 Приказ Минфина России «Об общих требованиях к порядку составления и утверждения отчета о результатах деятельности государственного (муниципального) учреждения и об использовании закрепленного за ним государственного (муниципального) имущества» от 30 сентября 2010 г. № 114н // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 50.
- 21 Распоряжение Министерства сельского хозяйства Российской Федерации «Об организации работ по принятию Министерством сельского хозяйства Российской Федерации решения о согласовании передачи по договорам аренды или безвозмездного пользования объектов недвижимости, закрепленных на праве оперативного управления за подведомственными федеральными государственными бюджетными учреждениями» от 9 марта 2017 г. № 13-р // Документ официально опубликован не был. Доступ из СПС «Гарант».
- 22 Распоряжение Министерства сельского хозяйства Российской Федерации «Об утверждении перечня особо ценного движимого имущества, закрепленного учредителем за подведомственным Минсельхозу России федеральным государственным бюджетным учреждением, координацию деятельности которого осуществляет

Департамент растениеводства, химизации и защиты растений, имущественных отношений и госсобственности, или приобретенного данным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества» от 7 ноября 2013 г. № 87-р // Документ официально опубликован не был. Доступ из СПС «Гарант».

- 23 Постановление Правительства Свердловской области «О Порядке формирования государственного задания в отношении государственных учреждений Свердловской области и финансового обеспечения выполнения государственного задания» от 8 февраля 2011 г. № 76-ПП // Областная газета. 2011. № 46-47.
- 24 Постановление Правительства Московской области «Об утверждении Порядка принятия решения о создании, реорганизации и ликвидации государственных учреждений Московской области, их филиалов и представительств, а также утверждения уставов государственных учреждений Московской области и внесения в них изменений» от 9 декабря 2010 г. № 1091/57 // Информационный вестник Правительства МО. 2011. № 1.
- 25 Постановление Администрации городского округа с внутригородским делением «город Махачкала» «О порядке формирования муниципального задания на оказание муниципальных услуг (выполнение работ) в отношении муниципальных учреждений городского округа с внутригородским делением «город Махачкала» и финансового обеспечения выполнения муниципального задания» от 20 февраля 2017 г. № 191 // Махачкалинские известия. 2018. № 5.
- 26 Постановление администрации города Чебоксары «Об утверждении Порядка утверждения уставов бюджетных и казенных учреждений города Чебоксары и внесения изменений в них» от 16 декабря 2010 г. № 245 // Вестник органов местного самоуправления города Чебоксары. 2010. № 12.

- 27 Приказ Федеральной антимонопольной службы «О порядке проведения конкурсов или аукционов на право заключения договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав в отношении государственного или муниципального имущества, и перечне видов имущества, в отношении которого заключение указанных договоров может осуществляться путем проведения торгов в форме конкурса» от 10 февраля 2010 г. № 67 // Российская газета. 2010. № 37.
- 28 Приказ Россельхознадзора «Об утверждении Порядка определения платы для физических и юридических лиц за оказание услуг (выполнение работ), относящихся к основным видам деятельности федеральных государственных бюджетных учреждений, находящихся в ведении Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору, оказываемых ими сверх установленного государственного задания, а также в случаях, определенных федеральными законами, в пределах установленного государственного задания» от 14 октября 2015 г. № 695 // Документ официально опубликован не был. Доступ из СПС «Гарант».
- 29 Письмо Минфина РФ «О Комментариях (комплексных рекомендациях) по вопросам, связанным с реализацией положений Федерального закона от 08 мая 2010 г. № 83-ФЗ» от 22 октября 2013 г. № 12-08-06/44036 // Документ официально опубликован не был. Доступ из СПС «Гарант».
- 30 Письмо Минфина РФ «О включении в планы контрольной деятельности подведомственных федеральных бюджетных учреждений в части контроля за финансово-хозяйственной деятельностью» от 20 августа 2012 г. № 02-07-10/3259 / Документ официально опубликован не был. Доступ из СПС «Гарант».

РАЗДЕЛ II ПОСТАНОВЛЕНИЯ ВЫСШИХ СУДЕБНЫХ ИНСТАНЦИЙ И МАТЕРИАЛЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПРАКТИКИ

- 1 Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О применении судами некоторых положений раздела I части первой ГК РФ» от 23 июня 2015 г. № 25 // Российская газета. 2015. № 140.
- 2 Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации «О некоторых вопросах применения Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» от 17 февраля 2011 г. № 11 // Вестник ВАС РФ. 2011. № 5.
- 3 Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации «О некоторых вопросах практики рассмотрения арбитражными судами споров с участием государственных и муниципальных учреждений, связанных с применением статьи 120 ГК РФ» от 22 июня 2006 г. № 21 // Вестник ВАС РФ. 2006. № 8.
- 4 Решение Ленинского районного суда города Севастополя от 24 августа 2017 г. по делу № 12-189/2017 // Доступ из СПС «Гарант».
- 5 Решение Арбитражного суда города Москвы от 20 мая 2016 г. по делу № А40-71398/2016 // Доступ СПС «Гарант».
- 6 Постановление Арбитражного суда города Москвы от 11 августа 1998 г. по делу № А40-15045/98-63-206 // Доступ из СПС «Гарант».

РАЗДЕЛ III ИСПОЛЬЗОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА

- 1 Ахметьянова, З.А. О правовом режиме имущества учреждений / З.А. Ахметьянова // Безопасность бизнеса. М.: Юрист, 2011. № 3. Доступ из СПС «Гарант».
- 2 Ахметьянова З.А. Вещное право: учебное пособие / З.А. Ахметьянова. Казань: Казанский университет, 2014. 76 с.

- 3 Барков, А.В. Государственное регулирование деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций (монография) / А.В. Барков, Г.Ф. Ручкина, М.В. Демченко и др. М: Инфра-М, 2019. 181 с.
- 4 Борисов, А.Н. Комментарий к Федеральному закону «О некоммерческих организациях» / А.Н. Борисов. М.: Юстицинформ, 2017. 360 с.
- 5 Вавилова, А.А. Распоряжение имуществом государственных и муниципальных учреждений Российской Федерации / А.А. Вавилова // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2012. № 3. Доступ из СПС «Гарант».
- 6 Васильев, Е.А. Гражданское и торговое право зарубежных государств / Е.А. Васильев, А.С. Комаров. М.: Международные отношения, 2008. 386 с.
- 7 Вахрушина, М.А. Управленческий учет как современная учетная парадигма бюджетных учреждений / М.А. Вахрушина // Учет. Анализ. Аудит. 2016. № 1. С. 74 – 88.
- 8 Годин, А.М. Бюджетная система РФ: Учебное пособие. / А.М. Годин. М.: Издательский Дом «Дашков и К°», 2017. 324 с.
- 9 Гончаренко, Л. И. Налогообложение некоммерческих организаций / Л.И. Гончаренко, Е.Е. Смирнова, Л. Липатова и др. М.: КноРус, 2014. 272 с.
- 10 Грищенко, Ю.И. Финансовые инструменты: особенности и ограничения использования некоммерческими организациями / Ю.И. Грищенко // Некоммерческие организации в России. 2016. № 1. Доступ из СПС «Гарант».
- 11 Дементьев, Д.В. Бюджетная система РФ / Д.В. Дементьев, В.А. Щербаков. М.: КноРус, 2016. 256 с.
- 12 Диденко, А.А. К вопросу о разграничении коммерческих и некоммерческих юридических лиц / А.А. Диденко // Современные тенденции развития науки и технологий. 2015. № 6. С. 73 – 75.

- 13 Ежакова, Е.Н., Илюшин, В.Е. К вопросу о финансировании бюджетных учреждений / Е.Н. Ежакова, В.Е. Илюшин // Ученые записки Тамбовского отделения РoСМУ. 2015. № 4. С.127 – 133.
- 14 Ерошкин, Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России / Н.П. Ерошкин. М.: Высшая школа, 1968. 352 с.
- 15 Жигалов, Д.В. Механизм финансового обеспечения государственных (муниципальных) заданий / Д.В. Жигалов // Руководитель бюджетной организации. 2015. № 4. С. 23 – 27.
- 16 Згонников, П.П. Особенности ограниченных вещных прав юридических лиц на хозяйствование с имуществом собственника / П.П. Згонников // Современное право. 2015. № 2. С. 41 – 46.
- 17 Касьянова, Г.Ю. Некоммерческие организации: правовое регулирование, бухгалтерский и налоговый учет / Г.Ю. Касьянова. М.:АБАК, 2016. 512 с.
- 18 Ключева, А.В. Проблемы осуществления бюджетными учреждениями приносящей доходы деятельности и распоряжения доходами, полученными от осуществления такой деятельности / А.В. Ключева // Грамота. 2015. № 6. С. 87 – 91.
- 19 Кожевников, О.А. Право некоммерческих организаций (учебное пособие) / О.А. Кожевников. М.: Дашков и Ко, 2016. 280 с.
- 20 Козлова, Н.В. Понятие и сущность юридического лица. Очерк истории и теории: Учебное пособие / Н.В.Козлова. М.: Статут, 2003. 318 с.
- 21 Козырев, М.С. Государственные учреждения как субъект публичного управления / М.С. Козырев // Государственный советник. 2016. № 2. С. 37 – 41.
- 22 Коржихина, Т.П. Советское государство и его учреждения: ноябрь 2017г. – декабрь 1991г. / Т.П. Коржихина. М.: РГГУ, 1994. 418 с.
- 23 Крохина, Ю.А. Бюджетное право России / Ю.А. Крохина. М.: Юрайт, 2017. 496 с.

- 24 Кохановская, И.И. Финансирование капитальных вложений бюджетными и автономными учреждениями: современные тенденции / И.И. Кохановская // Государственное и муниципальное управление. 2018. № 2. С. 4 – 9.
- 25 Куликова, А.О. Предпринимательская и иная приносящая доход деятельность некоммерческих организаций / А.О. Куликова // Символ науки. 2016. № 12-3/2016. С. 105 – 109.
- 26 Левицкий, М.Л. Изменение правового статуса бюджетных учреждений / М.Л. Левицкий // Справочник руководителя бюджетного учреждения. 2016. № 8. Доступ из СПС «Гарант».
- 27 Ловидова, А.Г. Методологические подходы к управлению приносящей доход деятельностью бюджетных и автономных учреждений / А.Г. Ловидова // Руководитель автономного учреждения. 2014. № 6. Доступ из СПС «Гарант».
- 28 Лозовой, М.М. Государственные (муниципальные) учреждения как субъекты финансового права. Определение понятия государственных (муниципальных) учреждений и их классификация / М.М. Лозовой // Вопросы экономики и права. 2015. № 4. С. 16 – 19.
- 29 Мазур, Л.В., Ильминская, В.И. Механизм обеспечения деятельности государственных учреждений / Л.В. Мазур, В.И. Ильминская // Теория науки. 2015. № 2. С. 116 – 120.
- 30 Макальская, М.Л. Аудит некоммерческих организаций / М.Л. Макальская. М.: Дело и сервис, 2016. 192 с.
- 31 Макальская, М.Л. Некоммерческие организации в России / М.Л. Макальская, Н.А. Пирожкова. М.: Дело и сервис, 2017. 400 с.
- 32 Марков, С.Н., Преснякова В.В. Теоретические аспекты направления и использования финансовых ресурсов бюджетных учреждений / С.Н. Марков, В.В. Преснякова // Наука о человеке: гуманитарные исследования. 2017. № 1. С. 200 – 207.

- 33 Медведева, Е.В. Совершенствование нормативно – правового регулирования государственных учреждений в современных условиях хозяйствования / Е.В. Медведева // Вестник НГИЭИ. 2015. № 7. С. 56 – 61.
- 34 Митева, Д.Н., Овчинникова И.В. Проблемы финансирования бюджетных, казённых и автономных учреждений / Д.Н. Митева, И.В. Овчинникова // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. 2014. № 2. С. 59 – 61.
- 35 Митюкова, Э.С. Некоммерческие организации: правовое регулирование, бухгалтерский учет и налогообложение / Э.С. Митюкова. М.: АйСи Групп, 2017. 304 с.
- 36 Молчанова, О.П. Стратегический менеджмент некоммерческих организаций (учебник для бакалавриата и магистратуры) / О.П. Молчанова. М.: Юрайт, 2016. 261 с.
- 37 Некоммерческие организации в международном и национальном праве / под ред. Т.Я. Хабриевой, С.В. Чиркина. М.: ИНФРА-М, 2017. 304 с.
- 38 Общественные объединения и некоммерческие организации: деятельность и поддержка (монография) / под ред. Т.Э. Петровой. М.: Инфра-М, 2018. 118 с.
- 39 Павелин, А. Об учредителе бюджетного учреждения / А. Павелин // Бюджетные организации: бухгалтерский учет и налогообложение. 2015. № 3. Доступ из СПС «Гарант».
- 40 Павелин, А. О контроле в отношении бюджетных и автономных учреждений / А. Павелин // Ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности государственных (муниципальных) учреждений. 2015. №11. Доступ из СПС «Гарант».
- 41 Полотовская, Е.Ю. Проблема определения правового режима имущества автономного и бюджетного учреждения / Е.Ю. Полотовская // Вопросы современной юриспруденции: материалы международной заочной

- научно-практической конференции. Новосибирск: Экор-книга, 2012. С. 53-56.
- 42 Предпринимательское право Российской Федерации: Учебник / Е.Г. Афанасьева, А.В. Белицкая, В.А. Вайпан и др.; отв. ред. Е.П. Губин, П.Г. Лахно. М.: НОРМА, 2017. Доступ из СПС «Консультант».
- 43 Рудакова, В.Д. Права на имущество публичных юридических лиц / В.Д. Рудакова // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 5. С. 821 – 827.
- 44 Суворов, Н.С. Об юридических лицах по римскому праву / Н.С. Суворов. М.: Статут, 2000. 299 с.
- 45 Суханов, Е.А. Проблемы вещного права в современном российском праве / Е.А. Суханов // Журнал российского права. 2016. № 4. С. 33 – 38.
- 46 Финансы некоммерческих организаций (учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры) / под ред. И.В. Ишиной. М.: Юрайт, 2016. 272 с.
- 47 Точилин, В.В. О критике конструкций права оперативного управления и права хозяйственного ведения / В.В. Точилин // Научно – методический электронный журнал Концепт. 2014. № 20. С. 1441 – 1445.
- 48 Чагин, К.Г. Правовые условия распоряжения бюджетным учреждением своим имуществом / К.Г. Чагин // Руководитель бюджетной организации. 2017. № 2. Доступ из СПС «Гарант».
- 49 Чагин, К.Г. Правовые условия распоряжения бюджетным учреждением своим имуществом / К.Г. Чагин // Руководитель бюджетной организации. 2017. № 3. Доступ из СПС «Гарант».
- 50 Шайдуров, И.В. Понятие приносящей доход деятельности некоммерческих организаций / И.В. Шайдуров // Современные тенденции развития науки и технологий. 2015. № 6. С. 138.
- 51 Шарипков, О.В. Эндаументы: начало – как создать целевой капитал в регионе / О.В. Шарипков. Пенза: СФУЦК «Капитал местного сообщества», 2018. 228 с.

РАЗДЕЛ IV ДИССЕРТАЦИИ И АВТОРЕФЕРАТЫ ДИССЕРТАЦИЙ НА СОИСКАНИЕ УЧЕНОЙ СТЕПЕНИ

- 1 Полотовская, Е.Ю. Гражданско - правовой статус государственных (муниципальных) учреждений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е.Ю.Полотовская. Москва, 2014. 36 с.