

На правах рукописи

Матвеев Виталий Юрьевич

**ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЙ СТАТУС УЧРЕЖДЕНИЙ ПО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА
СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ**

Специальность 12.00.03 – Гражданское право;
предпринимательское право; семейное право;
международное частное право

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Москва 2013 г.

Работа выполнена на кафедре предпринимательского и корпоративного права Юридического факультета им. М.М. Сперанского ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации».

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации
Могилевский Станислав Дмитриевич

Официальные оппоненты:

Козлова Наталья Владимировна

доктор юридических наук, профессор. кафедры гражданского права юридического факультета ФГБОУ ВПО Московский государственный Университет им. М.В. Ломоносова

Свит Юлия Павловна

кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского и семейного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина

Ведущая организация: **ФГБОУ ВПО «Самарский государственный университет»**

Защита состоится «26» марта 2013 г. в 13.00 часов на заседании диссертационного совета Д 504.001.03 для рассмотрения докторских и кандидатских диссертаций при Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации по адресу: 119571, Москва, проспект Вернадского, д. 82, учебный корпус Д, ауд.4034.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»

Автореферат разослан «25» февраля 2013 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент



М.А. Егорова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность исследования. За последние годы организационно-правовая форма учреждения вызывает существенный интерес законодателя и является одной из самых динамично развивающихся. Наиболее заметной тенденцией в этом направлении является значительное усложнение типологии учреждений, а именно появление новых типов и видов государственных (муниципальных) учреждений.

Начало данному процессу было положено принятием Федерального закона от 03.11.2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», которым предусматривается появление нового типа государственных и муниципальных учреждений: автономного учреждения. Впоследствии наиболее существенные новации в гражданско-правовой статус учреждений были внесены Федеральным законом от 08.05.2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений». Данным Федеральным законом изменен гражданско-правовой статус бюджетных учреждений, а также введен новый тип государственных и муниципальных учреждений – «казенное учреждение».

Отмечая достаточно широкое распространение юридических лиц в организационно-правовой форме учреждений, а также значительный объем нормативной базы, регулирующей их статус, приходится констатировать наличие некоторых пробелов и неопределенностей, а также отсутствие единой позиции в юридической науке по ряду вопросов, особенно в свете последних изменений законодательства. Такая ситуация приводит на практике к спорам, управленческим ошибкам и затруднениям в правоприменении.

На настоящий момент в действующем законодательстве правовой статус имущества учреждений определен недостаточно четко, что подтверждается существованием мнений, подчас диаметрально противоположных. Кроме того, отсутствует правовая определенность в урегулировании отношений, когда требования кредиторов не полностью удовлетворены, а имущество бюджетного или автономного учреждения, на которое может быть обращено взыскание, исчерпано. Существуют и другие моменты, требующие детального анализа и поиска путей их решения.

Последние новации в гражданско-правовом статусе учреждений все более и более усложняют данную организационно-правовую форму. Часть из них направлена на решение ранее назревших проблем или устранение определенных неточностей правового регулирования. Однако ряд изменений носит существенный, капитальный характер, что обуславливает требование о детальном анализе и оценке этих новаций.

С момента начала процесса изменений в статусе учреждений в печати стали появляться работы о различных проблемах регулирования их правового статуса. Однако они носят достаточно фрагментарный характер и посвящены, как правило, лишь отдельным аспектам. Наиболее полные работы представлены исследованиями, проведенными до появления новых типов учреждений. Между тем действующее правовое регулирование статуса учреждений имеет ряд существенных отличий, требующих специального исследования.

По нашему мнению, создание и деятельность, прежде всего государственных и муниципальных учреждений, требует особого внимания со стороны государства с целью обеспечения выполнения государственных функций, защиты прав потребителей на получение качественных государственных (муниципальных) услуг. В связи с этим большое значение приобретает совершенствование правового регулирования статуса учреждений, повышение эффективности такого регулирования как одного из инструментов государственного управления социальной сферой.

В своей совокупности круг выше обозначенных проблем и определил актуальность темы диссертационного исследования, постановку его цели и задач.

Степень научной разработанности темы исследования. Хотя в современной отечественной специальной литературе существенное внимание уделено исследованию правового статуса учреждений, а также вопросам их имущественных прав и гражданско-правовой ответственности, все еще остается ряд вопросов, которые либо недостаточно исследованы, либо не переосмыслены с точки зрения их новейшего регулирования.

Вместе с тем, тематике правового регулирования статуса учреждений был посвящен ряд диссертационных исследований. Из диссертаций, представленных на соискание ученой степени кандидата юридических наук, следует отметить диссертацию Попова А.А. «Учреждение как субъект гражданского права» (2005), посвященную исследованию общих вопросов статуса учреждений, особенностей правового режима имущества учреждений и их гражданско-правовой ответственности, а также диссертацию Лесковой Ю.Г. «Правовое положение учреждений по российскому законодательству» (2007), посвященную исследованию вопросов создания и прекращения деятельности учреждения, а также имущественных прав учреждения. Кроме этого в данной работе обосновывалось самостоятельное распоряжение имуществом в качестве особого вещного права учреждений. Из последних работ следует отметить диссертацию Городиловой Ю.Л. «Правовое регулирование деятельности государственных и муниципальных учреждений» (2012), посвященной рассмотрению вещных прав учреждений, а также анализу отдельных типов учреждений.

Анализ иных диссертационных исследований, имеющих отношение к теме данной диссертации, показал, что внимание уделяется либо отдельным типам и видам учреждений, либо отдельным аспектам их статуса.

В частности к отдельным вопросам правового регулирования статуса учреждений в целом, а также их разновидности – бюджетных учреждений: обращались в своих работах такие исследователи, как З.А. Ахмедова, В.А. Болдырев, А.В. Егоров, И.В. Ершова, Т.В. Королева, В.И. Рожков, Е.А. Суханов, Т.В. Твердова, Е.В. Шаклеина, с другой стороны, большое значение имеют работы ученых, посвященные вопросам ограниченных вещных прав, в том числе права оперативного управления: В.П. Камышанского, А.А. Клишина, К.П. Кряжевских.

Существенный вклад в исследование вопросов гражданско-правового статуса автономных учреждений внесли работы современных юристов: В.К. Андреева, С.В. Барабановой, А.Н. Борисова, М.В. Бородача, Н.С. Григорьевой, О.В. Дощициной, В.В. Залесского, Р.Ф. Калистратовой, А.А. Кирилловых, О.А. Кожевникова, С.А.Кочерги, С.В. Курова, Г.В. Манасян, Б.Г. Манько, М.Н. Мозгуновой, Л.А. Новоселовой, Г.Д. Отнюковой, А.А. Петрова, Ю.О. Полещук, Е.А. Пыхова, В.Н. Сидорова, М.Н. Суминой, М.Ю. Тихомирова, О.А. Чепариной, Н.М. Чепурновой.

Не умаляя значения ранее выполненных исследований, следует отметить, что в современной гражданско-правовой науке многие аспекты проблем гражданско-правового статуса учреждений комплексно недостаточно исследованы. Несмотря на разнообразие научного материала, опубликованные научные и диссертационные работы либо носят фрагментарный характер по отношению к теме диссертационного исследования, либо выполнены до последних изменений законодательства, а, соответственно, требуют переосмысления и уточнения.

Целью диссертационного исследования является выделение и решение правовых проблем, связанных с характеристикой гражданско-правового статуса учреждений, и выработка рекомендаций по совершенствованию гражданского законодательства, касающегося регулирования правового статуса учреждений.

В соответствии с указанной целью ставятся следующие основные **задачи**:

- провести анализ условий и предпосылок возникновения и развития учреждений, выявление особенностей правового регулирования их статуса на различных исторических этапах;

- выявить признаки, раскрыть понятие и содержание термина «учреждение»;

- изучить особенности вещных прав различных типов учреждений на принадлежащее им имущество;

- исследовать в условиях правовой неопределенности возможные варианты решения проблемы удовлетворения требований кредиторов в

случае недостаточности имущества автономного или бюджетного учреждения, на которое может быть обращено взыскание;

- провести анализ существующих правовых норм, регулирующих правовой статус имущества учреждений, а также вопросы их гражданско-правовой ответственности;

- выработать предложения по совершенствованию гражданско-правовых норм, регулирующих правовой статус учреждений.

Цель настоящего исследования достигается путем анализа действующего законодательства Российской Федерации, судебной практики, а также изучения литературы по теме диссертации.

Объектом исследования выступают правоотношения, складывающиеся в рамках гражданско-правового регулирования статуса учреждений.

Предметом диссертационного исследования являются: законодательство Российской Федерации, судебно-арбитражная практика, научные теории.

Теоретическую основу настоящей диссертации помимо работ упомянутых выше авторов составляют исследования С.Н. Братуся, А.В. Венедиктова, Д.М. Генкина, В.П. Грибанова, О.С. Иоффе, В.П. Камышанского, К.П. Кряжевских, Д.В. Петрова, А.П. Сергеева, Е.А. Суханова, Ю.К. Толстого, Г.Ф. Шершеневича, Л.В. Щенниковой.

Эмпирическую основу исследования составляют: законодательство и иные нормативные правовые акты, регулирующие гражданско-правовой статус автономных учреждений; практика создания путем изменения типа существующих бюджетных учреждений и деятельности бюджетных и автономных учреждений, полученная автором при проведении в 2008–2012 гг. учебных занятий, групповых и индивидуальных консультаций руководителей образовательных учреждений – слушателей курсов повышения квалификации Академии повышения квалификации и профессиональной переподготовки работников образования (г. Москва), Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», ряда региональных учреждений дополнительного профессионального образования (Республики Бурятия, Республики Татарстан, Красноярского края и др.), а также Сибирского федерального университета и Восточно-Сибирского федерального университета; локальные нормативные акты казенных, бюджетных и автономных образовательных учреждений.

Методологическую основу исследования составляет материалистическая диалектика как всеобщий метод познания, общенаучные (анализ и синтез, системный подход и т.д.) и частнонаучные (специальные) методы исследования. К числу последних относятся следующие методы: исторического правоведения, формально-логического толкования, комплексный анализ.

Научная новизна диссертационного исследования определяется тем, что диссертация является самостоятельным комплексным

исследованием гражданско-правового статуса учреждений с учетом последних изменений законодательства. В работе проведен анализ особенностей содержания права оперативного управления на имущество учреждений разных типов, новые подходы к проблемам регулирования гражданско-правовой ответственности учреждений разных типов, выявлены и исследованы ранее не обсуждавшиеся проблемные вопросы, как возникающие на практике, так и являющиеся предметом теоретических изысканий. Все это представлено в соотнесении с проектом первой части ГК РФ, разработанным Советом при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства и принятым Государственной Думой Федерального собрания РФ в первом чтении.

В последние годы проблемы правового регулирования статуса учреждений значительно актуализировались в связи с бурным развитием законодательства в этой области, однако комплексного исследования их гражданско-правового статуса не производилось, что является еще одним подтверждением научной новизны и значимости избранной темы.

В результате проведенного исследования автор сделал ряд научно-теоретических выводов и положений, сформулировал предложения по совершенствованию гражданского законодательства, регулирующего гражданско-правовой статус учреждений.

На защиту выносятся следующие основные положения и выводы:

1. Обосновано, что механизм распределения доходов казенного учреждения необходимо изменить путем закрепления нормы о распоряжении казенным учреждением полученными доходами на достижение своих уставных целей на основании бюджетной сметы, утвержденной учредителем, поскольку нормы действующего законодательства устанавливают, что доходы казенного учреждения являются доходами соответствующего бюджета.

2. Доказана необходимость установления обязательного требования в решении о создании учреждения об определении различных режимов реализации права оперативного управления в отношении различных категорий имущества, принадлежащего учреждению, а также разработано содержание указанного решения. Помимо вопросов, подлежащих согласно требованиям действующего законодательства урегулированию в данном решении, предлагается включить в него регламентацию следующих вопросов:

- Содержание прав учреждения на различные категории имущества (недвижимое, особо ценное движимое имущество, иное имущество) и при необходимости виды имущества;
- Пределы и ограничения в реализации указанных прав;
- Исчерпывающий перечень критериев и показателей, по которым имущество относится к той или иной категории, а также в необходимых случаях перечень имущества

учреждения, относимого к той или иной категории вопреки установленным критериям.

3. В силу важности вопросов, регламентируемых в решении о создании учреждения, обоснован вывод о необходимости придания статуса учредительного документа решению о создании учреждения, наряду с уставом учреждения. В связи с предложением о включении в данное решение регламентации различных режимов реализации права оперативного управления в отношении имущества, закрепленного за учреждением, является необходимым, чтобы с одной стороны собственник имущества учреждения не имел возможности произвольно изменять правовой статус разных категорий имущества учреждения, что обеспечивается необходимостью государственной регистрации изменений в учредительные документы, а с другой стороны контрагенты учреждения имели доступ к информации о пределах прав учреждений на то или иное имущество.

4. Разработана классификация государственных и муниципальных учреждений. Исходя из того, что особенности статуса конкретных учреждений предлагается определять в решении о создании учреждения, обоснована необходимость отказа от выделения такого типа учреждений, как бюджетные. Предлагается отказаться от тройственной классификации и перейти на двоичную, сохранив два типа государственных и муниципальных учреждений: казенные и автономные.

5. Разработан правовой регламент осуществления в принудительном порядке изменения типа учреждения, не относящегося к реорганизационным процедурам, бюджетных и автономных учреждений в казенные учреждения в ситуации, когда их имущества, на которое может быть обращено взыскание кредиторов, недостаточно для удовлетворения требований последних. Предлагаемый регламент заключается в установлении определенного срока, в течение которого требования кредиторов должны быть удовлетворены. Если этого не происходит, то оценивается имущество учреждения, на которое может быть обращено взыскание. В случае если указанного имущества достаточно, то оно реализуется в целях погашения задолженности перед кредиторами. Если же его недостаточно, то суд по иску кредиторов принимает решение обязать учредителя данного учреждения изменить тип учреждения на казенное в целях возложения субсидиарной ответственности по долгам учреждения на его учредителя.

6. Предложен порядок обращения взыскания со стороны кредиторов на имущество учреждения в следующей последовательности: в первую очередь взыскание обращается на денежные средства, полученные учреждением от приносящей доход деятельности, во вторую очередь – на имущество, приобретенное за счет средств от приносящей доход деятельности, в третью очередь – на выделенные учредителем средства, в последнюю очередь – на иное имущество, на которое может быть обращено взыскание.

Реализация некоторых выводов настоящего диссертационного исследования невозможна без совершенствования законодательства об учреждениях. Автор разработал предложения по совершенствованию действующего законодательства:

1. Изложить абз. 2 ч. 4 ст. 298 ГК РФ в следующей редакции: «Казенное учреждение может осуществлять приносящую доходы деятельность в соответствии со своими учредительными документами. Доходы, полученные от указанной деятельности, поступают в распоряжение казенного учреждения и расходуются на достижение целей, ради которых оно создано, на основании бюджетной сметы, утвержденной учредителем».

2. Дополнить ст. 14 Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» после слова «сделка» словами «или несколько взаимосвязанных сделок».

3. Дополнить ст. 15 Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» ч. 2.1 следующего содержания: «Суд отказывает в удовлетворении требований о признании крупной сделки, совершенной с нарушением предусмотренных настоящим Федеральным законом требований к ней, недействительной при наличии одного из следующих обстоятельств:

не доказано, что совершение данной сделки повлекло или могло повлечь за собой причинение убытков учреждению или учредителю, обратившихся с иском, либо возникновение иных неблагоприятных последствий для них;

к моменту рассмотрения дела в суде представлены доказательства последующего одобрения данной сделки по правилам, предусмотренным настоящим Федеральным законом;

при рассмотрении дела в суде доказано, что другая сторона по данной сделке не знала и не должна была знать о ее совершении с нарушением предусмотренных настоящим Федеральным законом требований к ней.».

Дополнить ст. 9.2 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» п. 13.1 следующего содержания: «Суд отказывает в удовлетворении требований о признании крупной сделки, совершенной с нарушением предусмотренных настоящим Федеральным законом требований к ней, недействительной при наличии одного из следующих обстоятельств:

не доказано, что совершение данной сделки повлекло или могло повлечь за собой причинение убытков учреждению или учредителю, обратившимся с иском, либо возникновение иных неблагоприятных последствий для них;

к моменту рассмотрения дела в суде представлены доказательства последующего одобрения данной сделки по правилам, предусмотренным настоящим Федеральным законом;

при рассмотрении дела в суде доказано, что другая сторона по данной сделке не знала и не должна была знать о ее совершении с нарушением предусмотренных настоящим Федеральным законом требований к ней.».

4. Дополнить ст. 17 Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» ч. 3.1 следующего содержания: «Суд отказывает в удовлетворении требований о признании сделки, в отношении которой имеется заинтересованность, совершенной с нарушением предусмотренных настоящим Федеральным законом требований к ней, недействительной при наличии одного из следующих обстоятельств:

не доказано, что совершение данной сделки повлекло или может повлечь за собой причинение убытков учреждению или учредителю, обратившемуся с иском, либо возникновение иных неблагоприятных последствий для них;

к моменту рассмотрения дела в суде представлены доказательства последующего одобрения данной сделки по правилам, предусмотренным настоящим Федеральным законом.».

Дополнить ст. 27 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» п. 5 следующего содержания: «Суд отказывает в удовлетворении требований о признании сделки, в отношении которой имеется заинтересованность, совершенной с нарушением предусмотренных настоящим Федеральным законом требований к ней, недействительной при наличии одного из следующих обстоятельств:

не доказано, что совершение данной сделки повлекло или может повлечь за собой причинение убытков некоммерческой организации, обратившейся с иском, либо возникновение иных неблагоприятных последствий для нее;

к моменту рассмотрения дела в суде представлены доказательства последующего одобрения данной сделки по правилам, предусмотренным настоящим Федеральным законом.».

Теоретическое значение диссертационного исследования состоит в том, что сделанные выводы и предложения по решению существующих проблем в данной области могут служить основой для дальнейшего развития науки гражданского права, использоваться при решении и осмыслении проблем в рамках данных и сходных правоотношений.

Результаты проведенного исследования могут быть использованы при подготовке и преподавании курса гражданского права, а также специальных учебных курсов по проблемам гражданско-правового регулирования статуса учреждений, как для профессиональной юридической аудитории, так и для администраторов государственных (муниципальных) учреждений, созданных в различных сферах.

Практическое значение диссертационного исследования заключается в том, что содержащиеся в нем положения могут быть

использованы при разработке ряда проектов федеральных законов по внесению изменений в Гражданский кодекс РФ, Федеральный закон от 03.11. 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», Федеральный закон от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» и некоторые другие законодательные акты, а также при разработке нормативных правовых актов Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти, регулирующих правовой статус учреждений. Кроме того, применение результатов исследования руководителями учреждений, а также представителями их учредителей будет способствовать снижению числа ошибок, уменьшению конфликтов и споров при хозяйственной деятельности. Выводы и рекомендации автора могут быть использованы в деятельности арбитражных судов при рассмотрении соответствующих судебных дел.

Апробация результатов исследования

Результаты исследования были обсуждены и одобрены на кафедре предпринимательского и корпоративного права Юридического факультета им. М.М. Сперанского Академии народного хозяйства государственной службы при Президенте РФ.

Основные положения диссертации содержатся в опубликованных автором 6 научных статьях (две – в издании, рекомендованном ВАК России), монографии «Особенности правового регулирования создания и управления автономным учреждением» и были апробированы в 2008–2012 годах на различных научно-практических семинарах и конференциях по проблемам гражданского права и правового регулирования сферы образования. Основные положения исследования были использованы автором при чтении лекций и проведении практических занятий на курсах повышения квалификации руководящих работников сферы образования в Академии повышения квалификации и профессиональной переподготовки работников образования, Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», а также в ряде региональных учреждений дополнительного профессионального образования.

Структура работы

Исследование состоит из введения, трех глав, которые объединяют семь параграфов, и библиографии.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновываются актуальность исследования, его научная новизна, теоретическая и практическая значимость, определяются его объект и предмет, цель и задачи, степень научной разработанности, теоретические и методологические основы.

В первой главе «**Понятие и характеристика учреждений как субъектов гражданских правоотношений**», состоящей из трех параграфов, представлено исследование становления и развития такой организационно-правовой формы юридического лица как учреждение, изучаются понятие, правовая природа и признаки учреждения, а также

проводится анализ изменения правового регулирования статуса данного юридического лица с момента возникновения его в российском законодательстве до настоящего момента.

В первом параграфе **«История развития учреждений как юридических лиц»** автор ищет корни института юридических лиц и учреждений в римском праве, а также в Германском гражданском уложении 1896 года, рассматривает особенности различных подходов к истории возникновения учреждений в зависимости от разного понимания данного термина.

Особое внимание уделяется рассмотрению различных взглядов на природу учреждения российских юристов конца XIX начала XX века: Г.Ф. Шершеневича, Н.М. Коркунова, Н.К. Ранненкампа, а также рассмотрено законодательное регулирование статуса учреждений в нормативных правовых актах того времени, а также их проектах. По результатам данного рассмотрения был сделан вывод о том, что в дореволюционный период в российской юридической науке правовая природа учреждения в целом понималась как выделение определенного имущества, служащего общественно полезной некоммерческой цели. В этом отношении учреждения видятся скорее как синоним современным некоммерческим организациям, нежели как отдельная специальная форма юридического лица. Однако в законодательстве того времени гражданско-правовой статус учреждений закрепления не получил, хотя проект Гражданского положения предусматривал комплекс норм, посвященный данным лицам.

Автором проведено различие между пониманием данного института в дореволюционный и советский период. Был сделан вывод о том, что разное понимание данного института связано было, прежде всего, с идеологическими и политическими причинами. На первый план в советский период выходят публичные начала регулирования деятельности учреждений, а регламентация их статуса приобретает административно-частный характер.

Освещены взгляды советских правоведов на правовую природу учреждений, а также исследовано развитие законодательства, регулирующее данный институт. Рассмотрены особенности статуса учреждений на разных этапах развития советского законодательства, а также его отдельных элементов, таких как специальная правоспособность возможность занятия приносящей доход деятельностью, вещные права.

Исследованы в сравнении нормы ГК РСФСР 1922 г., Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик 1961 г. и ГК РСФСР 1964 г., регулирующие правовое положение учреждений.

Проведена краткая характеристика изменений изучаемого вопроса в связи с принятием ГК РФ, Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 175-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об автономных учреждениях», а также в целях уточнения правоспособности

государственных и муниципальных учреждений», а также Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

Во втором параграфе **«Понятие и признаки учреждений»** исследуется многозначность термина «учреждение» в действующем законодательстве.

Проведен анализ понятия «учреждения» в п. 1 ст. 120 ГК РФ, в частности указания на характер прав учреждения на принадлежащее ему имущество. В данном определении содержится лишь ссылка на ст. 296 ГК РФ, которая говорит о закрепленном собственником имуществе. Этот факт порождает определенные сложности на практике, поэтому предлагается в определении в п. 1 ст. 120 ГК РФ указать наименование вещного права, на котором учреждение обладает принадлежащим ему имуществом независимо от источника его приобретения.

Рассмотрены различия в законодательных определениях учреждений разного типа и вида и их соотношение с общеродовым понятием «учреждение», данным в п. 1 ст. 120 ГК РФ. Так, давая определения разным типам государственных и муниципальных учреждений, законодатель использует термины «осуществление полномочий» и «обеспечение реализации полномочий». По результатам рассмотрения был сделан вывод о том, что, что цели создания казенных, бюджетных и автономных учреждений, несмотря на использование в нормативных правовых актах различных лексических оборотов для их описания, являются идентичными и не имеют каких-либо особенностей, зависящих от типа учреждения. Различными же могут быть лишь цели создания конкретных учреждений.

По итогам указанного выше анализа и рассмотрения понятий учреждений разных типов предложено оригинальное определение термина «учреждение»: «учреждение – это некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера, владеющая, пользующаяся и распоряжающаяся своим имуществом независимо от источника его приобретения на праве оперативного управления».

При исследовании гражданско-правового статуса органов государственной власти и местного самоуправления, в частности, возможности признания их учреждениями и определения типа такого учреждения, были рассмотрены неоднозначные формулировки действующего законодательства по данному вопросу, а также существующие на этот счет в юридической науке мнения. В результате был сделан и обоснован вывод о том, что органы государственной власти и органы местного самоуправления следует считать казенными учреждениями, но не вообще, а только в том случае, когда они являются непосредственными участниками гражданских правоотношений. В иных

случаях по сути данные субъекты для гражданско-правового регулирования безразличны и их статус регулируется другими отраслями законодательства.

Проведен анализ признаков учреждения, которые можно выделить из п. 1 ст. 120 ГК РФ:

- учреждение является разновидностью некоммерческой организации;

- учредителем учреждения является собственник его имущества, а учреждение, соответственно, обладает имуществом на ограниченном вещном праве;

- учреждение создается в определенных целях некоммерческого характера и, соответственно, обладает ограниченной правоспособностью.

При рассмотрении первого признака автор пришел к выводу, что применительно к учреждениям принцип разделения юридических лиц на коммерческие и некоммерческие организации реализован в законодательстве недостаточно последовательно, однако, несмотря на все возникающие ситуации, следует считать, что учреждения являются некоммерческими организациями.

При исследовании наличия предусмотренных п. 1 ст. 50 ГК РФ признаков некоммерческой организации у казенного учреждения автор констатировал, что последнее не отвечает такому обязательному признаку некоммерческой организации, как запрет на распределение полученной прибыли между участниками юридического лица. Автором предложены и проанализированы различные пути разрешения указанной проблемы. Обосновано, что механизм распределения доходов казенного учреждения необходимо изменить путем закрепления нормы о распоряжении казенным учреждением полученными доходами на достижение своих уставных целей на основании бюджетной сметы, утвержденной учредителем. Таким образом, с одной стороны учредитель имеет возможность контролировать расходование полученных доходов, а с другой стороны, решается проблема несоответствия казенного учреждения указанному обязательному признаку некоммерческой организации.

В рамках исследования второго признака автор констатировал, что имущество учреждения, закрепленное за ним на праве оперативного управления, является обособленным имуществом в смысле п. 1 ст. 48 ГК РФ.

При анализе применительно к учреждению терминов «учредитель» и «собственник» автор пришел к выводу, что это одно и то же лицо. В этой связи было поддержано предложение авторов проекта новой редакции ГК РФ о специальном указании на это в п. 1 ст. 120 ГК РФ.

При исследовании третьего признака было проанализировано понятие «специальная правоспособность» и сделан вывод о том, что учреждения обладают целевой правоспособностью, выраженной в целях их создания.

В третьем параграфе «Классификация учреждений» рассматриваются предложенные в юридической науке различные классификации учреждений. Также был предложен ряд классификаций учреждений в зависимости от наличия правового регулирования, устанавливающего особенности правового статуса отдельных видов учреждений; указаний законодательства на возможность существования определенных видов учреждений только в определенном типе; объема прав по распоряжению своим имуществом; наличия категорий имущества, для которых установлен особый режим права оперативного управления; наличия субсидиарной ответственности собственника имущества по обязательствам созданных им учреждений и другие.

Также рассмотрена закрепленная в действующем законодательстве типология и классификация учреждений, а также ее критерии.

Кроме этого, проанализирована возможность деления учреждений на какие-либо еще организационно-правовые формы, рассмотрено понятие «организационно-правовая форма», а также взгляды на него в юридической науке. В результате анализа автором был сделан вывод о том, что недопустимо выделять в рамках организационно-правовой формы учреждения какие-либо дополнительные формы, а представленная в литературе полемика основывается лишь на неточностях формулировок законодательства об учреждениях.

Было проанализировано действующее законодательство, регулирующее правовой статус государственных и муниципальных учреждений, а также особенности их различных типов. По итогам был сделан вывод о том, что закрепление норм об учреждениях лишено единой логики и по-разному юридико-технически оформлено. Автором было обосновано утверждение о том, что причины такой неоднородности правового регулирования обусловлены с одной стороны, историей развития современного законодательства об учреждениях, а с другой стороны комплексным характером данного института, сочетающим в себе как гражданско-правовые, так и административно-правовые черты. Для преодоления такой неоднородности автором предложено нормы, регулирующие правовой статус государственных и муниципальных учреждений разместить в одном федеральном законе, который предлагается назвать: «О государственных и муниципальных учреждениях».

Также был рассмотрен вопрос о наименовании элементов классификации учреждений, то есть тех групп субъектов, на которые разделяется весь массив учреждений при делении по определенным основаниям. По результатам рассмотрения автором было предложено следующее определение типа учреждения. Это разновидность государственных или муниципальных учреждений, выделяемая на основе комплекса существенных характеристик правового статуса (порядок финансирования; наличие или отсутствие таких институтов, как особо

ценное движимое имущество, субсидиарная ответственность учредителя, наблюдательный совет и так далее).

Во второй главе **«Право оперативного управления учреждений»**, состоящей из двух параграфов, автор проводит исследование возникновения и развития института права оперативного управления с советского периода по настоящее время, правовой природы данного института, а также его особенностей в учреждениях различного типа и вида.

В первом параграфе **«Право оперативного управления как элемент правосубъектности учреждения»** рассматривается эволюция законодательного регулирования института оперативного управления, а также взглядов на его природу и характерные черты в юридической науке.

Особое внимание уделено рассмотрению соотношения нормативного регулирования оперативного управления и существующих мнений по этому поводу в юридической науке советского периода.

Проведен анализ предлагаемых в юридической науке определений понятий «вещное право» и «ограниченное вещное право», а также характерные признаки данных понятий. По результатам анализа автором выделены общие черты, характерные для всех рассмотренных определений понятия «вещное право». Был сделан вывод о том, что общим в указанных определениях является мнение, что данное право:

- является субъективным правом;
- характеризует, с одной стороны, отношения лица с объектом данного права, а с другой стороны, а с другой стороны со всеми иными лицами;
- определяет вид и меру возможного поведения управомоченного лица, а также всех иных противостоящих ему лиц в отношении данного объекта;
- пользуется абсолютной защитой от посягательств «всех» и «каждого».

Рассматривая различные точки зрения на природу ограниченных вещных прав, автор согласился с мнением Л.В. Самсоновой о том, что данные права являются производными от права собственности, характеризуются правом следования, а также имеют строго определенным цели и направления реализации.

По результатам анализа причин сохранения права оперативного управления в современном российском законодательстве автор пришел к выводу, что существование на сегодняшний день данного института вызвано не идеологическими причинами и логикой юридической доктрины, а отсутствием, по мнению законодателя, иных, более адекватных механизмов управления и сохранения государственного и муниципального имущества.

Также было проведено сравнение состава субъектов, за которыми имущество может быть закреплено в оперативном управлении (на праве оперативного управления), с момента возникновения данного института до

современного этапа. В итоге был сделан вывод о том, что данный состав субъектов по сравнению с советским периодом изменился, а право оперативного управления в ГК РФ стало «вдвойне» ограниченным вещным правом. С одной стороны, оно ограничено правами собственника имущества, а также требованиями законодательства, а с другой стороны – кругом лиц, которым имущество может принадлежать на этом праве.

Проведен анализ норм ГК РФ, посвященных праву оперативного управления, по результатам которого автор пришел к выводу, что ГК РФ понимает данный институт исключительно как ограниченное вещное право.

Был сделан обзор основных существующих в юридической науке позиций по поводу природы права оперативного управления и обосновано, что наиболее адекватным в условиях существующей действительности является признание именно вещно-правового характера права оперативного управления, дающего с одной стороны необходимые гарантии сохранения имущества собственника, а с другой стороны, определенную меру свободы для достижения целей создания учреждения, объем которой может изменяться путем установления различных режимов осуществления данного права для разных категорий имущества учреждения.

Автор констатирует, что глава 19 ГК РФ, устанавливая ограничения для субъектов права оперативного управления по распоряжению закрепленным за ними имуществом, тем не менее, не устанавливает какого-либо минимума гарантированных прав на это имущество. С учетом особенности конструкции учреждений, а также их многообразия был сделан вывод о том, что такой минимум может быть установлен только для каждой конкретной группы учреждений и то не всегда. Установление единого минимума для всех учреждений в целом и для всех категорий их имущества может препятствовать эффективному решению поставленных перед конкретным учреждением задач и повышает риски собственника имущества учреждения.

Автором были выделены следующие особенности законодательной регламентации имущественных прав учреждений законодателем:

1. Самостоятельность распоряжения имуществом учреждения зависит от его типа и варьируется от «нулевой» для казенных учреждений до достаточно широкой для автономных учреждений.

2. Самостоятельные, независимые от собственника права, устанавливаются только на отдельные категории принадлежащего имущества для каждого типа учреждений и с некоторыми оговорками и ограничениями. При этом распоряжаться определенными категориями имущества учреждение полностью не вправе без согласия его собственника.

3. Для отдельных типов учреждений (бюджетных и автономных) выделяется особая категория имущества – особо ценное движимое имущество, правовой режим которого является специфическим и

неприменимым к другим организационно-правовым формам юридических лиц.

4. Установление различного объема прав на разные категории имущества учреждений (закрепленное собственником или приобретенное за счет средств выделенных собственником; особо ценное движимое имущество; иное имущество, источником приобретения которого является собственник; доходы учреждения и иные источники).

5. Объем прав на принадлежащее учреждениям имущество различается в зависимости от источника его приобретения (закрепление собственником или выделение им средств на приобретение определенного имущества; приносящая доход деятельность учреждения и иные источники), а также вида имущества (недвижимое и остальное).

6. Определение объема прав учреждений на отдельные категории принадлежащего им имущества по принципу «все, что не запрещено, то разрешено», выражается в фразах «поступают в самостоятельное распоряжение», «вправе распоряжаться самостоятельно».

7. Максимальный объем прав для каждого типа учреждений, кроме казенных, установлен на категорию имущества, определяемую по «остаточному» принципу. Речь идет об «остальном» имуществе, не отнесенном к какой-либо другой категории.

Также был сделан вывод о том, что право оперативного управления в принципе не имеет единого содержания (режима) для всех учреждений, а зависит от:

- субъекта, имеющего это право (типа, вида учреждения и сферы его деятельности);
- вида имущества;
- усмотрения собственника данного имущества;
- цели деятельности учреждения.

Автором также был выделен ряд признаков, характеризующих право оперативного управления:

1. ограниченное вещное право;
2. является производным от права собственности и не может существовать без него;
3. обладает правом следования за вещью, то есть сохраняется в случае смены собственника этой вещи (ст. 300 ГК РФ);
4. обладает абсолютной защитой от любых лиц, включая собственника (ст. 305 ГК РФ);
5. реализация данного права имеет определенную цель и направление, определяемые законодательством, назначением имущества и усмотрением собственника данного имущества;
6. не имеет единого содержания (режима) не только для всех субъектов, обладающих данным правом, но и в рамках одного учреждения, обладающего имуществом на праве оперативного управления;

7. объем (содержание) данного права может существенно варьироваться в зависимости от типа учреждения, вида имущества и усмотрения собственника данного имущества.

На основании данных признаков предложено следующее определение понятия «право оперативного управления»:

Право оперативного управления – производное от права собственности и обладающее абсолютной защитой от любых лиц, включая собственника, ограниченное вещное право, объем (содержание) которого является неодинаковым как для субъектов, им обладающих, так и в рамках одного субъекта, и зависит от типа учреждения, вида имущества и усмотрения собственника данного имущества.

Рассматривая иные вещные права, на основании которых учреждения могут обладать имуществом, автор констатирует, что кроме права оперативного управления данные лица могут обладать лишь правом постоянного бессрочного пользования на выделенные им земельные участки. На основании анализа норм Земельного кодекса РФ, автором был сделан вывод о том, что данным правом из учреждений могут обладать исключительно государственные и муниципальные учреждения, но не частные учреждения.

Во втором параграфе **«Особенности права оперативного управления в учреждениях различных типов»** по результатам анализа правовых норм, регламентирующих правовой статус имущества бюджетных и автономных учреждений, автором были выделены категории имущества, для которых установлен различный правовой режим:

1. Недвижимое имущество в целом, независимо от источника его приобретения, для бюджетного учреждения. Недвижимое имущество, закрепленное за автономным учреждением учредителем, или приобретенное автономным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение этого имущества.

2. Особо ценное движимое имущество, закрепленное за учреждением учредителем, или приобретенное учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение этого имущества;

3. Иное имущество, закрепленное за учреждением учредителем;

4. Остальное имущество, которым учреждение вправе распоряжаться самостоятельно.

Был проведен анализ понятия «особо ценное движимое имущество» бюджетных и автономных учреждений, а также порядок отнесения имущества к данной категории, установленный постановлением Правительства РФ от 26 июля 2010 года № 538. По результатам данного анализа автором сделан вывод о том, что единственным критерием, позволяющим отнести какое-либо имущество к категории особо ценного движимого имущества, является его балансовая стоимость. В остальном остается широкое поле усмотрения учредителя данных типов учреждений, поскольку балансовая стоимость имущества является для него лишь ориентиром, а не строгим минимальным порогом.

Констатируя, что федеральное законодательство не содержит положений о возможности перевода имущества учреждений из категории «особо ценное движимое имущество» в другие категории, автор высказывает мнение, что решение об изменении указанной категории должно быть принято, если критерий, по которому данное имущество отнесено к этой категории, утратил себя.

Был проведен анализ особенностей реализации права оперативного управления в учреждениях различного типа. По итогам анализа был сделан вывод, что данные особенности группируются по двум линиям:

1. ограничения распоряжения, касающиеся закрепленного за учреждением собственником имущества, а также имущества, приобретенного за счет средств, выделенных собственником на приобретение такого имущества;

2. ограничения распоряжения, касающиеся имущества, полученного учреждением из иных источников.

В первой группе ГК РФ предусматривает два варианта: принципиальную невозможность учреждения распоряжаться таким имуществом для частного учреждения и возможность распоряжаться только с согласия собственника для казенных, бюджетных и автономных учреждений. Во второй группе также предусматривается два варианта: невозможность учреждения распоряжаться таким имуществом для казенных учреждений и право самостоятельного распоряжения для частных, бюджетных и автономных учреждений.

По итогам рассмотрения возможности частного учреждения по распоряжению имуществом, полученным из иных источников нежели от учредителя, автор констатирует, что формулировка ч. 1 ст. 298 ГК РФ при буквальном толковании необоснованно сужает круг имущества, которым частное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно. В связи с этим предлагаются соответствующие уточнения.

Подробно рассмотрен вопрос о правовой природе права самостоятельного распоряжения имуществом учреждения. Были проанализированы существующие в юридической науке точки зрения по данному вопросу, а также приведены аргументы, позволяющие не согласиться с обоснованностью большинства из них. Автор соглашается с авторами, рассматривающими самостоятельное распоряжение как «расширенное» правомочие распоряжения, особый режим в рамках права оперативного управления, а также обосновывает свою позицию.

Проведен анализ особенностей прав бюджетных и автономных учреждений по распоряжению имуществом, которым они вправе распоряжаться самостоятельно. Указаны различия в реализации данных прав между учреждениями данных типов.

Рассмотрены особенности правового регулирования институтов крупных сделок и сделок, в отношении которых имеется заинтересованность (сделок при конфликте интересов) для бюджетных автономных учреждений. Для более глубокого понимания сущности

данного вопроса автор рассматривает правовые нормы об аналогичных институтах у других юридических лиц. Были указаны неточности в формулировании понятий таких сделок для учреждений рассматриваемых типов, а также сделаны предложения по их устранению.

По итогам параграфа автор констатирует, что содержание прав отдельно взятого учреждения на конкретное имущество зависит от целого ряда факторов как законодательного, так и административно-управленческого характера, и не является единым в целом ряде случаев не только для всех государственных или муниципальных учреждений, но и даже для учреждений одного типа. В этой связи выяснить границы правомочий учреждения на то или иное имущество является подчас проблематичным не только для контрагентов учреждения, но и него самого. В качестве решения данной проблемы автором предложено закрепление различных режимов реализации права оперативного управления в отношении различных категорий имущества, принадлежащих учреждению в решении о создании учреждения.

Помимо вопросов, подлежащих согласию требованиям действующего законодательства урегулированию в решении о создании учреждения, также необходимо включить в него регламентацию следующих вопросов:

- содержание прав учреждения на различные категории имущества (недвижимое, особо ценное движимое имущество, иное имущество) и при необходимости виды имущества;
- пределы и ограничения в реализации указанных прав;
- исчерпывающий перечень критериев и показателей, по которым имущество относится к той или иной категории, а также в необходимых случаях перечень имущества учреждения, относимого к той или иной категории вопреки установленным критериям.

Исходя из того, что особенности статуса конкретных учреждений предлагается определять в решении о создании учреждения, автором сделан вывод о том, что отпадает необходимость выделения такого типа учреждений, как бюджетные, а также предложено отказаться от тройственной классификации и перейти на двоичную, сохранив два типа государственных и муниципальных учреждений: казенные и автономные.

Действующее законодательство не называет решение о создании учреждения учредительным документом, однако в силу важности вопросов, регламентируемых в решении о создании учреждения, обосновывается необходимость придания статуса учредительного документа решению о создании учреждения, наряду с уставом учреждения. Во-первых, для того, чтобы с одной стороны собственник имущества учреждения не имел возможности произвольно изменять правовой статус разных категорий имущества учреждения, что обеспечивается необходимостью государственной регистрации изменений в учредительные документы, информация о которой является открытой. Во-вторых, контрагенты учреждения будут иметь доступ к информации о

пределах прав учреждений на то или иное имущество, что будет способствовать уменьшению их рисков. Учредительные документы учреждений находятся в открытом доступе, что существенно упростит ознакомление с ними и в конечном итоге облегчит принятие решения о заключении сделок с тем или иным учреждением. В-третьих, руководство учреждения, вступая в гражданско-правовые отношения, будет уверено, что действует в установленных рамках и не выходит за пределы правоспособности учреждения.

В третьей главе **«Правовое регулирование гражданско-правовой ответственности учреждений»**, состоящей из двух параграфов, анализируется развитие правового регулирования института гражданско-правовой ответственности учреждений, понятие и признаки субсидиарной ответственности собственника имущества учреждения, а также особенности гражданско-правовой ответственности учреждений различных типов и видов.

В первом параграфе **«Эволюция регулирования гражданско-правовой ответственности учреждения»** рассмотрены существовавшие в гражданском законодательстве советского периода особенности регулирования ответственности учреждений, а также предпосылки формирования такого института как субсидиарная ответственность собственника имущества учреждения.

Проведен анализ понимания термина «субсидиарная ответственность» в ГК РФ и юридической науке. В результате анализа автором выделены следующие признаки, характеризующие данное понятие:

1. Субсидиарная ответственность – это дополнительная ответственность к ответственности основного должника других лиц.
2. Субсидиарная ответственность является способом обеспечения обязательств учреждения.
3. Субсидиарным должником по обязательствам учреждения может быть только определенный законом субъект, при этом изменение субъекта субсидиарной ответственности гражданским законодательством не предусмотрено.
4. Основания привлечения учредителя учреждения к субсидиарной ответственности установлены законом.
5. Главным условием привлечения собственника имущества учреждения к субсидиарной ответственности является недостаточность средств учреждения для ответственности по своим обязательствам.
6. Предъявление требований к учредителю учреждения возможно только после предъявления требований к учреждению как основному должнику и при наличии определенных условий.

Также предложено оригинальное определение рассматриваемого термина: «Субсидиарная ответственность» как «дополнительная ответственность учредителя учреждения, служащая способом обеспечения обязательств учреждения и наступающая при наличии определенных

условий, обуславливающих невозможность исполнения обязательства основным должником (учреждением)».

Рассмотрена обоснованность высказанного А.А. Чукреевым предложения о включении вины учредителя, то есть субсидиарного должника, в качестве обязательного условия привлечения последнего к субсидиарной ответственности в конструкцию данного института. Автор пришел к выводу, что данное предложение необоснованно, поскольку в этом случае интересы кредиторов государственного или муниципального учреждения не будут обеспечены должным образом.

Кроме этого, констатируется, что, субсидиарным должником по обязательствам государственных и муниципальных учреждений является непосредственно собственник его имущества, то есть публично-правовое образование в целом.

Рассмотрено такое условие привлечения к субсидиарной ответственности как недостаточность средств учреждения. Отмечая, что законодатель ни дает определения, ни указывает критериев установления «недостаточности средств» как оценочного понятия, автор выражает мнение, что недостаточность средств должна означать, что у учреждения отсутствуют средства, изъятие которых с одной стороны, не повлечет за собой парализацию деятельности учреждения (например, средства на выплату заработной платы, оплату текущих расходов и т.д.), а с другой стороны не повлечет за собой дополнительных расходов учреждения и, как следствие, не создаст условия для возможного в дальнейшем привлечения учредителя к субсидиарной ответственности.

Был проведен анализ пределов ответственности учреждений по их обязательствам, в том числе применительно к средствам, полученным из иных источников помимо учредителя, а также об очередности взыскания этих средств и существующих мнения на этот счет. По итогам данного анализа был сделан вывод о том, что учреждение должно отвечать по своим обязательствам всеми денежными средствами, независимо от источника их приобретения, как полученными от учредителя, так и полученными в результате приносящей доход деятельности. Взыскание на выделенные учредителем по смете средства должно обращаться только в том случае, если средства, полученные от приносящей доход деятельности, исчерпаны.

Также автором предложен порядок обращения взыскания со стороны кредиторов на имущество учреждения в следующей последовательности: в первую очередь взыскание обращается на денежные средства, полученные учреждением от приносящей доход деятельности, во вторую очередь – на имущество, приобретенное за счет средств от приносящей доход деятельности, в третью очередь – на выделенные учредителем средства, в последнюю очередь – на иное имущество, на которое может быть обращено взыскание.

Рассмотрен вопрос о возможности привлечения учредителя к субсидиарной ответственности по обязательствам учреждения, возникшим

из его собственной, не финансируемой учредителем, деятельности. В результате была поддержана позиция, выраженная в постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 22 июня 2006 г. № 21 о том, что учредитель несет субсидиарную ответственность по любым обязательствам.

Дан обзор изменений в правовом регулировании ответственности учреждений на современном этапе, а также отмечено, что фактически для каждого типа учреждения установлен свой режим гражданско-правовой ответственности. Субсидиарная ответственность же учредителя по обязательствам государственного или муниципального учреждения сохранилась только для казенных учреждений. Гражданско-правовая ответственность бюджетного учреждения значительно приблизилась по своим характеристикам к данному институту автономного учреждения.

Во втором параграфе **«Особенности гражданско-правовой ответственности частных, бюджетных и автономных учреждений»** рассматривается обоснованность отмены субсидиарной ответственности собственника для бюджетных и автономных учреждений, а также существующие по данному вопросу в юридической науке мнения. По итогам данного рассмотрения был сделан вывод о том, что отмена субсидиарной ответственности для последних является обоснованной, поскольку был установлен более широкий круг имущества бюджетных и автономных учреждений, на которое может быть обращено взыскание по сравнению с частными и казенными учреждениями.

Автором, отмечается, что, тем не менее, отказ от субсидиарной ответственности учредителя учреждения при существовании законодательного запрета на банкротство учреждений может при определенных условиях, с одной стороны, оставить требования кредиторов неудовлетворенными, а, с другой стороны, парализовать на неопределенный срок деятельность учреждения.

Были рассмотрены различные варианты решения указанной проблемы, в частности:

- считать требования кредиторов удовлетворенными, если имущество, на которое может быть обращено взыскание, исчерпано;
- требования кредиторов сохраняют свою силу и подлежат удовлетворению за счет имущества, на которое может быть обращено взыскание, в момент его появления у учреждения;
- поиск других способов удовлетворения требований кредиторов.

Первый вариант был признан необоснованным, так как в этом случае законные требования кредиторов могут остаться неудовлетворенными, а учреждение же в данной ситуации может продолжать осуществлять деятельность, что будет явно противоречить принципу справедливости.

Погашение задолженностей бюджетного или автономного учреждения за счет имущества, на которое может быть обращено взыскание, в момент его появления у учреждения также признано не

самым удачным решением этой проблемы, так как в этом случае исполнение учреждением своих функций может быть парализовано.

Автором был рассмотрен такой вариант решения обозначенной проблемы, как принудительное изменение существующего типа учреждения на казенное.

По итогам рассмотрения автором был разработан правовой регламент осуществления в принудительном порядке изменения типа учреждения, не относящегося к реорганизационным процедурам, бюджетных и автономных учреждений в казенные учреждения в ситуации, когда их имущества, на которое может быть обращено взыскание кредиторов, недостаточно для удовлетворения требований последних. Предлагаемый регламент заключается в установлении определенного срока, в течение которого требования кредиторов должны быть удовлетворены. Если этого не происходит, то оценивается имущество учреждения, на которое может быть обращено взыскание. В случае если указанного имущества достаточно, то оно реализуется в целях погашения задолженности перед кредиторами. Если же его недостаточно, то суд по иску кредиторов принимает решение обязать учредителя данного учреждения изменить тип учреждения на казенное в целях возложения субсидиарной ответственности по долгам учреждения на его учредителя.

Были и рассмотрены и другие возможные варианты решения данной проблемы.

Подробно рассмотрены особенности гражданско-правовой ответственности бюджетных и автономных учреждений в случае нарушения порядка совершения отдельных видов сделок. Был сделан вывод о том, что крупная сделка или сделка, в отношении которой имеется заинтересованность (сделка при конфликте интересов), совершенная с нарушением установленного порядка, может быть признана недействительной, даже если она не принесла никаких убытков и иного ущерба и (или) в последующем была надлежаще одобрена.

**Основные научные публикации автора, в которых отражены
положения диссертационного исследования:**

**I. Научные монографии, отражающие основные положения
диссертационной работы:**

1. Матвеев В.Ю. Особенности правового регулирования создания и управления автономным учреждением – М.: ИУО РАО, 2010. Монография. С. 1-35 (2,5 п.л.).

**II. Научные статьи, отражающие основные положения
диссертационного исследования, опубликованные в ведущих
рецензируемых научных журналах и изданиях, входящих в перечень
ВАК Министерства образования и науки РФ, в которых должны быть
опубликованы основные научные результаты диссертации на
соискание ученой степени кандидата наук:**

1. Матвеев В.Ю. Правовые проблемы создания автономного учреждения путем изменения типа существующего бюджетного учреждения // Юрист вуза. – 2010. – № 3. С. 64-69 (0,9 п.л.).
2. Матвеев В.Ю. Особенности гражданско-правовой ответственности бюджетных и автономных учреждений // Юрист вуза. – 2011. – № 12. С. 40-45 (0,9 п.л.).

**III. Научные статьи, содержащие положения диссертационной работы,
опубликованные в других печатных изданиях.**

1. Матвеев В.Ю. Правовой статус учреждений: зависимость или самостоятельность? // Директор школы. – 2010. – № 7. С. 95-100 (0,4 п.л.).
2. Матвеев В.Ю. Управление высшим образовательным автономным учреждением // Руководитель автономного учреждения. – 2010. – № 9. С. 31-36 (0,6 п.л.).

**IV. Тезисы и доклады, опубликованные в сборниках
научно-практических международных, межрегиональных
и всероссийских конференций**

(апробация результатов диссертационного исследования):

1. Матвеев В.Ю. Проблемы гражданско-правовой ответственности автономных учреждений // Сборник материалов международной научно-практической конференции «Приоритетные направления современной российской науки»: 25-26 января 2010 – Тамбов: Издательство ООО «ТАМБОВПРИНТ», 2010. С. 7-9 (0,2 п.л.).

**По теме диссертационного исследования опубликовано
___6___ научных публикаций общий объем 5,5 п.л.**

Автореферат

Диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Матвеев Виталий Юрьевич

*Гражданско-правовой статус учреждений по законодательству
Российской Федерации на современном этапе*

Изготовление оригинал-макета

Матвеев Виталий Юрьевич

Подписано в печать _____ тираж 100 экз.

Усл. П.л. 1,5

Отпечатано ОПМТ. Заказ № _____

Адрес типографии