

3.8. ОСНОВНЫЕ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРИЗНАКИ БИБЛИОТЕК — ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ

Основными организационно-правовыми признаками библиотек — юридических лиц с точки зрения законодательства являются финансирование, ответственность по обязательствам, наличие органов управления, имущественные права, хозяй-

Организационно-правовые признаки библиотек — юридических лиц

1. Финансирование		
<i>(п. 2 ст. 120 ГК РФ; ст. 41, 42, п. 2. 69.2, 70, 71, 161 Бюджетного кодекса РФ; п. 4 ст. 4 ФЗ «Об автономных учреждениях»)</i>		
1.1. Бюджетные библиотеки	1.2. Автономные библиотеки	1.3. Казённые библиотеки
На основе субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации на выполнение государственного или муниципального задания (ст. 9.2 ФЗ «О некоммерческих организациях»)	Финансируется деятельность, связанная с выполнением работ, оказанием услуг для потребителя в соответствии с заданием учредителя бесплатно или частично за плату. (ст. 46 Закона РФ «Ос новы законодательства Российской Федерации о культуре»)	За счёт средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации на основании бюджетной сметы. (ст. 161 Бюджетного кодекса РФ)
2. Ответственность по обязательствам		
2.1. Бюджетные библиотеки	2.2. Автономные библиотеки	2.3. Казённые библиотеки
<i>(п. 1 ст. 120 ГК РФ; п. 9 ст. 9.2 ФЗ «О некоммерческих организациях»)</i>	<i>(ст. 120, п. 2 ГК РФ; ст. 9, п. 2 ФЗ «О некоммерческих организациях»; ст. 2, п. 4, ст. 2 п. 5, ст. 5 ФЗ «Об автономных учреждениях»)</i>	<i>(п. 8 ст. 161 Бюджетного кодекса РФ)</i>
Отвечают по своим обязательствам всем находящимся у них на праве оперативного управления имуществом, как закреплённым за ними собственником, так и приобретённым за счёт доходов, полученных от	Отвечают по своим обязательствам всем закреплённым за ними имуществом, за исключением недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества. Собственник не несёт ответственности	При недостаточности лимитов бюджетных обязательств, доведённых до библиотеки для исполнения её денежных обязательств, отвечает соответственно орган государственной власти, орган управления госу-

<p>приносящей доходы деятельности, за исключением особо ценного движимого имущества, а также недвижимого имущества. При этом собственник снимает с себя субсидиарную ответственность по их обязательствам, в отличие от нормы права, закрепленной ранее в гражданском законодательстве</p>	<p>по обязательствам автономной библиотеки. Самостоятельно отвечают по своим обязательствам</p>	<p>дарственным внебюджетным фондом, органом местного самоуправления, органом местной администрации, осуществляющий полномочия главного распорядителя бюджетных средств</p>
--	---	--

3. Органы управления

(ст. 28, 29, 30 ФЗ «О некоммерческих организациях»; ст. 8–13 ФЗ «Об автономных учреждениях»)

<p>3.1. Внешние</p> <ul style="list-style-type: none"> — органы государственной власти РФ — органы государственной власти субъектов РФ — органы местного самоуправления 	<p>3.2. Внутренние</p> <ul style="list-style-type: none"> — руководитель библиотеки (директор); — наблюдательный совет; — попечительский совет; — иные органы: собрание работников, методический совет, ученый совет, редакционно-издательский совет, художественный совет
---	---

4. Имущественные права

<p>4.1. Бюджетные библиотеки</p>	<p>4.2. Автономные библиотеки</p>	<p>4.3. Казённые библиотеки</p>
<p>(п. 12 ст. 9.2 ФЗ «О некоммерческих организациях»; п. 3 ст. 298 ГК РФ)</p> <p>Имущество закрепляется на праве оперативного управления. Не вправе распоряжаться особо ценным движимым имуществом, закреплённым за ней собственником, или приобретённым за счёт</p>	<p>(п. 2 ст. 298 ГК РФ; ст. 3 ФЗ «Об автономных учреждениях»)</p> <p>Имущество закрепляется на праве оперативного управления. Без согласия учредителя не вправе распоряжаться недвижимым имуществом и особо ценным движимым имуществом, закреплённым за ними учреди-</p>	<p>(п. 4 ст. 298 ГК РФ). Имущество закрепляется на праве оперативного управления</p> <p>Не вправе отчуждать либо иным способом распоряжаться имуществом без согласия собственника</p>

<p>средств, выделенных ей собственником, а также недвижимым имуществом. Перечень особо ценного движимого имущества определяют соответствующие органы, исполняющие функции и полномочия учредителя. Остальным имуществом, находящимся на праве оперативного управления, библиотека вправе распоряжаться самостоятельно</p>	<p>телем или приобретённым за счёт средств, выделенных ей учредителем. Недвижимое имущество подлежит обособленному учёту. Объекты культурного наследия народов РФ, культурные ценности, природные ресурсы, ограниченные для использования в гражданском обороте или изъятые из него, закрепляются на условиях и в порядке, определяемом федеральными законами и иными нормативно-правовыми актами</p>	
---	---	--

5. Деятельность, приносящая доход

<p>5.1. Бюджетные библиотеки</p>	<p>5.2. Автономные библиотеки</p>	<p>5.3. Казённые библиотеки</p>
<p>(п. 3 ст. 298 ГК РФ; п. 4 ст. 9.2 ФЗ «О некоммерческих организациях»)</p> <p>Могут заниматься деятельностью, приносящей доход сверх установленного государственного или муниципального задания, служащей для достижения целей, для которых она создана, при условии что такая деятельность предусмотрена в её учредительном документе — уставе. Доходы, полученные от этой деятельности, или приобретенное за счёт этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение бюджетной библиотеки</p>	<p>(п. 2 ст. 298 ГК РФ; п. 2 ст. 10 ФЗ «О некоммерческих организациях»; п. 8, 9 ст. 1; п. 2, 7 ст. 4 ФЗ «Об автономных учреждениях»)</p> <p>Могут осуществлять приносящую доходы деятельность, служащую для достижения целей, для которых она создана, если такая деятельность указана в её учредительном документе — уставе. Доходы, полученные от этой деятельности, или приобретённое за счёт этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение. Собственник имущества не имеет права на получение доходов от осуществляемой библиотекой деятельности. Доходы поступают в её самостоятельное распоряжение</p>	<p>(п. 4 ст. 298 ГК РФ; п. 3 ст. 161 Бюджетного кодекса РФ)</p> <p>Могут осуществлять приносящую доходы деятельность, только в том случае, если такое право предусмотрено в их учредительном документе — уставе. Доходы, полученные от этой деятельности, будут поступать в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации, то есть в федеральный, региональный или местный бюджет</p>

6. Средства индивидуализации

(п. 2 ст. 54, 1225, 1232, 1473–1476, 1477–1515 ГК РФ)

- Наименование библиотеки, в том числе фирменное;
- Местонахождение библиотеки;
- Товарный знак или знак обслуживания как средство индивидуализации продукции и услуг библиотеки

Требуется государственная регистрация в установленном законом порядке.

Финансирование. Финансирование бюджетного учреждения, выполняющего государственное или муниципальное задание, обеспечивается на основе субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации (п. 6 ст. 9.2 ФЗ «О некоммерческих организациях»). При этом финансовое обеспечение выполняется с учётом расходов на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, расходов на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признаётся соответствующее имущество, в том числе земельные участки.

Обратим особое внимание на тот факт, что при сдаче в аренду с согласия учредителя недвижимого имущества, то есть, например помещений бюджетной библиотеки, финансовое обеспечение содержания такого имущества не осуществляется (п. 6 ст. 9.2 ФЗ «О некоммерческих организациях»).

Порядок формирования государственного или муниципального задания и порядок его финансового обеспечения определяются соответственно Правительством Российской Федерации — для федеральных бюджетных учреждений; высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации — для бюджетных учреждений субъекта Российской Федерации; местной администрацией — для муниципальных бюджетных учреждений (п. 7 ст. 9.2 ФЗ «О некоммерческих организациях»).

Лицевые счета для бюджетных библиотек открываются в территориальном органе Федерального казначейства, финансовом органе субъекта Российской Федерации или муниципального образования (п. 8 ст. 9.2 ФЗ «О некоммерческих организациях»).

Финансовое обеспечение автономного учреждения в соответствии с законом РФ «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» осуществляет учредитель. При этом финансируется деятельность, связанная с выполнением работ, оказанием услуг для потребителя в соответствии с заданием учредителя, бесплатно или частично за плату. Учредитель обеспечивает в полном объёме финансирование расходов на содержание, сохранение и пополнение, например, библиотечных фондов, в том числе и муниципальных библиотек, а также сохранение и использование объектов культурного наследия, переданных автономному учреждению (ст. 46).

Автономные учреждения могут открывать счета в кредитных организациях или лицевые счета в территориальных органах федерального казначейства, финансовых органах субъектов Российской Федерации. Открывать счета вне казначейской системы им запрещено. Определять порядок бухгалтерского учёта будет Министерство финансов Российской Федерации.

Государственное и муниципальное задание для автономного учреждения формируется и утверждается учредителем в соответствии с видами деятельности, установленными в уставе (ч. 2 ст. 4 ФЗ «Об автономных учреждениях»). Финансовое обеспечение выполнения государственного или муниципального задания с учётом расходов на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленного за автономным учреждением учредителем или приобретённого автономным учреждением, осуществляется за счёт средств, выделенных ему учредителем (ч. 3 ст. 4 ФЗ «Об автономных учреждениях»).

Особо отметим, что законом предусмотрена обязанность учредителя бюджетного или автономного учреждения в области культуры в полном объёме финансировать расходы на содержание, сохранение и пополнение государственной части Музейного фонда Российской Федерации, Архивного фонда Российской Федерации и Национального библиотечного фонда, имеющего особое историческое, научное, культурное значение, находящегося в оперативном управлении государственных или муниципальных учреждений культуры. Эти фонды подлежат отнесению к особо ценному движимому имуществу. Соответствующие изменения внесены в статью 26 Закона Российской Федерации «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» от 9.10.1992 года № 3612-1.

Финансовое обеспечение деятельности казённого учреждения осуществляется за счёт средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации на основании бюджетной сметы.

Заключать и оплачивать государственные или муниципальные контракты или иные договоры, подлежащие исполнению за счёт бюджетных средств, казённые учреждения будут от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования в пределах доведённых казённому учреждению лимитов бюджетных обязательств (п. 5 ст. 161 Бюджетного кодекса РФ). При недостаточности лимитов бюджетных обязательств, доведённых казённому учреждению для исполнения его денежных обязательств, по ним от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования отвечает соответствующий орган государственной власти, орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, осуществляющий бюджетные полномочия главного распорядителя бюджетных средств (п. 7 ст. 161 Бюджетного кодекса РФ).

Государственные или муниципальные задания для бюджетных и автономных, а также казённых учреждений определяются в соответствии с решениями органа государственной власти, органа местного самоуправления, осуществляющего бюджетные полномочия главного распорядителя бюджетных средств (п. 2 ст. 69.2 Бюджетного кодекса РФ).

Ответственность по обязательствам. Бюджетная библиотека отвечает по своим обязательствам всем находящимся у неё на праве оперативного управления имуществом, как закреплённым за ней собственником, так и приобретённым за счёт доходов, полученных от приносящей доходы деятельности, за исключением особо ценного движимого, а также недвижимого имущества (п. 1 ст. 120 Гражданского кодекса РФ; п. 9 ст. 9.2 ФЗ «О некоммерческих организациях»). При этом государство снимает с себя субсидиарную ответственность по её обязательствам, в отличие от нормы права, закреплённой ранее в гражданском законодательстве.

Особо оговаривается, что учреждения этого типа не имеют права заключать сделки с ценными бумагами, если иное не предусмотрено законодательством. При этом законом установлено, что крупная сделка, то есть действия, например, библиотеки — юридического лица, направленные на установление, изменение или пре-

крашение гражданских прав и обязанностей, может быть осуществлена только с предварительного согласия соответствующих органов, исполняющих функции и полномочия учредителя (п. 13 ст. 9.2 ФЗ «О некоммерческих организациях»).

Руководитель бюджетной библиотеки несёт ответственность в размере причинённых убытков в результате совершения крупной сделки с нарушением требований законодательства (п. 13 ст. 9.2 ФЗ «О некоммерческих организациях»).

Собственник имущества автономной библиотеки не несёт ответственности по обязательствам автономного учреждения.

Органы управления. На внешнем уровне управление библиотеками осуществляют органы государственной исполнительной власти Российской Федерации — для федеральных библиотек; органы государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации — для государственных библиотек субъектов Российской Федерации; органы местного самоуправления — для муниципальных библиотек. Названные органы реализуют полномочия в области библиотечного обслуживания населения. Однако в современных условиях одной из важных является проблема установления порядка разграничения компетенции между ними, упорядочения механизма управления муниципальными библиотеками, привлечения к управлению библиотеками населения, читательской общественности.

Подобная работа постепенно начинается в субъектах РФ. Так, например, в законе «О библиотечном обслуживании населения Московской области общедоступными библиотеками» от 20.06.2006 г. № 90/2006-03 установлены полномочия Московской областной думы и Правительства Московской области по организации библиотечного обслуживания (ст. 10). В законе «О библиотечном деле и обязательном экземпляре в Томской области» от 9.09.1997 г. № 573 определена компетенция органов государственной власти Томской области и органов местного самоуправления в области библиотечного дела (ст. 23, 24, 25). Включение статей, определяющих полномочия органов местного самоуправления в сфере библиотечного дела на уровне городского округа, сельского и городского поселений, муниципального района, в том числе установление полномочий, входящих в компетенцию муниципального района, касающихся деятельности межмуниципальных библиотек, планируется внести в новую редакцию закона «О библиотечном деле в Алтайском крае».

К полномочиям органов местного самоуправления в отношении муниципальных учреждений относятся следующие вопросы управления, в том числе муниципальными библиотечными учреждениями (ст. 7, 17, 43, 44, 49-51 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления № 131-ФЗ»):

- издание муниципальных правовых актов: уставов муниципальных образований, постановлений и распоряжений главы местной администрации, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;
- формирование, утверждение и исполнение бюджета учреждений, исходя из местного бюджета, и контроль за его исполнением;
- установление, изменение и отмена налогов и сборов, цен и тарифов на услуги;
- создание, ликвидация и реорганизация библиотек: определение их целей, задач, направлений, порядка и условий их деятельности;
- обеспечение библиотек на условиях оперативного владения, пользования и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности, изъятие лишнего, неиспользуемого или используемого не по назначению имущества;
- формирование и размещение муниципального заказа, регулирование цен и тарифов на услуги и продукцию библиотек;
- назначение и увольнение руководителей библиотек;
- контроль за деятельностью библиотек.

Таким образом, муниципальное образование самостоятельно управляет библиотеками, осуществляет финансирование и материально-техническое обеспечение библиотеки как муниципального учреждения на основе сбалансированности местных бюджетов и утверждённой сметы (ст. 52). Орган местного самоуправления может выступать заказчиком на выполнение работ и оказание услуг, связанных с решением вопросов библиотечного обслуживания на конкурсной основе (ст. 54). Тем не менее в последние годы отмечаются несбалансированность и некорректное разграничение финансовых средств между сельскими и городскими поселениями, муниципальными районами и городскими округами. Это привело не только к резкому сокращению численности муниципальных библиотек, но и к децентрализации и реструктуризации муниципальных библиотек и ЦБС, созданию новых организационных форм, изменению структуры и содержания работы, что негативно сказывается на состоянии культуры и библиотечном обслуживании населения, проживающего на данной территории. Одной из основных проблем является сохранение сети библиотек, в том числе детских, обслуживающих население, проживающее в муниципальных образованиях.

На внутреннем уровне управление библиотекой осуществляют единолично её руководитель — директор, назначаемый и освобождаемый от должности государственными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления. В зависимости от основных функций, выполняемых библиотекой, могут быть также созданы наблюдательный совет или попечительский совет (например, в автономной библиотеке), иные органы: собрание работников, методический совет, учёный совет, редакционно-издательский совет, художественный совет. Как правило, в каждой центральной районной или городской библиотеке имеется методический совет.

Имущественные права. Особенностью правового статуса библиотек как некоммерческих учреждений является то, что собственником их имущества выступают либо Российская Федерация, либо субъект Российской Федерации, либо муниципальное образование.

Имущество библиотеки принадлежит учредителю на праве оперативного управления. Это значит, что бюджетные, автономные или казённые библиотеки осуществляют права владения, пользования и распоряжения имуществом в пределах, установленных законом в соответствии с целями и заданиями собственника и назначением имущества (ст. 296 ГК РФ).

В состав имущества входят библиотечные фонды, здания, сооружения, организационная техника, мебель, компьютеры и другое имущество потребительского, социального и культурного назначения согласно перечню имущества и/или балансу учреждения на дату его создания. При этом имущество является собственностью учредителя библиотеки.

Объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) народов Российской Федерации, культурные ценности, природные ресурсы, ограниченные для использования в гражданском обороте или изъятые из него, закрепляются за автономной библиотекой на условиях и в порядке, определяемом федеральными законами и иными нормативно-правовыми актами.

Земельные участки, занимаемые библиотекой, и прилегающие к ней территории в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации закрепляются за ней на праве постоянного (бессрочного) пользования.

Бюджетная библиотека без согласия собственника не вправе распоряжаться особо ценным движимым имуществом, закреплённым за ней собственником или приобретённым за счёт средств, выделенных ей собственником, а также недвижи-

мым имуществом. Перечень особо ценного движимого имущества определяют соответствующие органы, исполняющие функции и полномочия учредителя (п. 12 ст. 9.2 ФЗ «О некоммерческих организациях»). Остальным имуществом, находящимся на праве оперативного управления, бюджетная библиотека вправе распоряжаться самостоятельно (п. 3 ст. 298 Гражданского кодекса РФ).

Казённая библиотека не вправе отчуждать имущество либо иным способом им распоряжаться без согласия собственника (п. 4 ст. 298 Гражданского кодекса РФ). Таким образом, она лишается права распоряжаться недвижимым и особо ценным движимым имуществом, закреплённым за ней или купленным на выделенные учредителем средства. Казённые библиотеки не могут быть подвергнуты банкротству. Но их руководителя можно уволить при накоплении большого количества долгов.

В соответствии с ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ права собственника муниципального имущества (владение, пользование, распоряжение) принадлежат городским, поселковым, сельским и иным муниципальным образованиям, в границах которых осуществляется местное самоуправление. В собственности поселения может находиться библиотека (ст. 50, ч. 2, п. 7), в собственности муниципального района — межпоселенческие библиотеки (ст. 50, ч. 3 п. 12), в собственности городских округов — все виды имущества, в том числе библиотеки, перечисленные в частях 2 и 3 ст. 50. Таким образом, муниципальное образование вправе передать библиотеке во временное или постоянное пользование недвижимое муниципальное имущество, необходимое для организации и осуществления библиотечного обслуживания населения, а также земельные участки на основе договора оперативного управления. Это право реализуется от имени муниципального образования органами местного управления (отделом, управлением культуры), а в случаях, предусмотренных уставом муниципального образования, непосредственно самим населением (ст. 50; 51, п. 2). От имени муниципального образования органы местного самоуправления субсидиарно отвечают по обязательствам муниципальных библиотек и обеспечивают их исполнение (ст. 51, п. 4). Однако на практике реализация этих полномочий органами местного самоуправления по отношению к муниципальным библиотекам, в частности, связанной с передачей недвижимого имущества, сталкивается со значительными трудностями. Как уже отмечалось, во многих муниципальных образованиях сокращается число библиотек либо происходит их ликвидация.

Деятельность, приносящая доход. Библиотеки, будучи некоммерческими организациями, могут в качестве не основной осуществлять деятельность, приносящую доход. Эта деятельность должна соответствовать целям и задачам, предусмотренным в учредительных документах.

Закон предоставляет бюджетной библиотеке право заниматься деятельностью, приносящей доход, сверх установленного государственного или муниципального задания, служащий для достижения целей, для которых она создана, при условии что такая деятельность предусмотрена в её учредительном документе — уставе. Доходы, полученные от этой деятельности, или приобретённое за счёт этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение бюджетного учреждения (п. 3 ст. 298 Гражданского кодекса РФ; п. 4 ст. 9.2 ФЗ «О некоммерческих организациях»).

Автономная библиотека вправе осуществлять приносящую доход деятельность, служащую для достижения целей, ради которых она создана, если такая деятельность указана в её учредительном документе — уставе. Доходы, полученные от этой деятельности, или приобретённое за счёт этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение автономного учреждения (п. 2 ст. 298 Гражданского кодекса РФ).

Собственник имущества бюджетной и автономной библиотеки не имеет права на получение доходов от осуществляемой библиотекой деятельности.

Казённое учреждение может осуществлять приносящую доходы деятельность только в том случае, если такое право предусмотрено в его учредительном документе — уставе. Доходы, полученные от этой деятельности, будут поступать в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации, то есть в федеральный, региональный или местный (п. 4 ст. 298 Гражданского кодекса РФ; п. 3 ст. 161 Бюджетного кодекса РФ). Таким образом, казённое учреждение должно будет отдавать все полученные им доходы в соответствующий бюджет.

Таким образом, библиотеки вправе в качестве не основной осуществлять предпринимательскую деятельность, приносящую доходы, в виде платных услуг. В связи с этим особенно острыми становятся проблемы качества и конкурентоспособности продукции и услуг муниципальной библиотеки, которые должны быть востребованными на рынке и приносить доход. Актуальными также являются использование средств индивидуализации для обозначения продукции и услуг библиотеки.

Средства индивидуализации. Средства индивидуализации библиотек как участников гражданского оборота, производимой ими продукции или оказываемых услуг включают наименование, в том числе фирменное, местонахождение библиотеки, товарный знак или знак обслуживания. Эти средства могут использоваться библиотекой на основе их государственной регистрации в установленном порядке. Только в этом случае библиотека приобретает исключительное право на их правовую охрану и применение. Средства индивидуализации библиотек, их продукции и услуг играют всё более заметную роль в современном гражданском обороте, особенно в связи с развитием предпринимательской деятельности, а также осознанием того, что производимые библиотекой продукция и услуги являются результатами её интеллектуальной деятельности.