Кирилова Надежда Андреевна

ИМУЩЕСТВЕННАЯ ОСНОВА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ) УЧРЕЖДЕНИЙ

Статья раскрывает имущественную основу деятельности государственных (муниципальных) учреждений. Особое внимание в статье уделено правовым возможностям учреждений в отношении имущества, закрепленного за ними собственником на праве оперативного управления, и имущества, приобретенного за счет приносящей доходы деятельности.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2011/5-1/23.html

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2011. № 5 (11): в 4-х ч. Ч. I. С. 89-92. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2011/5-1/

© Издательство "Грамота"

Информацию о том, как опубликовать статью в журнале, можно получить на Интернет сайте издательства: www.gramota.net

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: voprosy_hist@gramota.net

УДК 43-1

Статья раскрывает имущественную основу деятельности государственных (муниципальных) учреждений. Особое внимание в статье уделено правовым возможностям учреждений в отношении имущества, закрепленного за ними собственником на праве оперативного управления, и имущества, приобретенного за счет приносящей доходы деятельности.

Ключевые слова и фразы: государственные и муниципальные учреждения; имущество учреждений; право оперативного управления; приносящая доходы деятельность учреждений.

Надежда Андреевна Кирилова, к.ю.н., доцент
Кафедра гражданского права и процесса
Сибирская академия государственной службы
kirilovan@yandex.ru

ИМУЩЕСТВЕННАЯ ОСНОВА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ) УЧРЕЖДЕНИЙ©

Имущественная основа деятельности государственных (муниципальных) учреждений складывается из имущества, закрепленного за ними собственниками на праве оперативного управления; имущества, приобретенного за счет осуществления приносящей доходы деятельности; бюджетных средств, выделяемых по смете казенным учреждениям, и субсидий, выделяемых бюджетным и автономным учреждениям собственником в порядке финансового обеспечения для выполнения государственного (муниципального) задания. В рамках настоящей статьи остановимся на исследовании специфики прав учреждений в отношении имущества первого и второго вида.

Возможности любого юридического лица в отношении владения, пользования и распоряжения имуществом зависят от вида права на это имущество. Как известно, государственные (муниципальные) учреждения являются носителями права оперативного управления. Категория «право оперативного управления» была создана советскими цивилистами для конкретных исторических, политических, экономических условий [1, с. 322; 7, с. 30]. С началом экономических преобразований в России казалось, что места данному праву в рамках гражданского права не останется, и оно постепенно будет заменено рыночными инструментами хозяйствования - правом собственности, иными классическими вещными правами или адекватными договорными конструкциями. Многие современные российские исследователи ставят под сомнение как само существование права оперативного управления в условиях рыночной экономики, так и его вещно-правовую природу [10, с. 15; 11, с. 8]. Действительно, право оперативного управления - специфическое право, которое плохо вписывается в классическую систему вещных прав, предложенную еще римскими юристами. Данное право, безусловно, невозможно отнести к рыночным инструментам ведения хозяйственной деятельности, можно спорить и об отсутствии у него признаков вещных прав. Но экономическая реальность современной России такова, что большая часть публичного имущества до сих пор передается государственным и муниципальным юридическим лицам в управление на праве оперативного управления, и государство вряд ли сможет отказаться от использования данной конструкции в ближайшем будущем. Перспективы дальнейшего использования рассматриваемого права нашли отражение в Концепции развития гражданского законодательства [3] и в проекте Гражданского кодекса РФ (ст. 306-306^5) [8]. Причем разработчики проекта ГК РФ предлагают наделить все виды государственных юридических лиц правом оперативного управления, и в скором будущем оно останется единственным ограниченным вещным правом юридических лиц-несобственников в отношении закрепленного за ними имущества.

В современном российском праве право оперативного управления закреплено в ГК РФ, других федеральных законах, в частности в Федеральном законе «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» [5] (далее - Закон № 83-ФЗ). В то же время легальной дефиниции права оперативного управления не сформулировано. В главе 19 ГК РФ «Право хозяйственного ведения и оперативного управления» содержится статья 296, которая называется «Право оперативного управления». Судя по названию статьи, логично было бы предположить, что именно в ней должно содержаться определение права оперативного управления, но в данной норме названы лишь носители права и их правомочия. Закон № 83-ФЗ также не содержит дефиниции права оперативного управления, новизна его правил заключается лишь в трансформации правомочий носителей права оперативного управления. Данный пробел не устранен и нормами проекта ГК РФ (см. ст. 306).

Экономическое значение категория «право оперативного управления» приобретает благодаря правовым возможностям - правомочиям, составляющим содержание данного права. Спецификой права оперативного управления является многообразие его содержания: в российском праве не существует права оперативного управления с «единым», общим для всех государственных (муниципальных) учреждений «набором» правомочий. В юридической литературе обращали внимание на то, что, несмотря на принадлежность имущества всем учреждениям на праве оперативного управления, различные виды учреждений имеют различный объем правомочий по использованию этого имущества. Исследователями выделены факторы, влияющие на правовой

© Кирилова Н. А., 2011

режим в отношении имущества учреждения, такие как: форма собственности учреждения; тип учреждения; свойства самого имущества (оборотоспособность, движимость, ценность и т.д.); наличие правовых предпосылок, позволяющих учреждению осуществлять приносящую доходы деятельность [10, с. 28-29]. Законом № 83-ФЗ положения о дифференциации права оперативного управления воплощены в юридическую жизнь. Так, в соответствии с нормами данного закона можно говорить о существовании пяти различных прав оперативного управления в зависимости от вида юридических лиц, являющихся носителями такого права. Итак, эти виды: 1) право оперативного управления казенных предприятий; 2) право оперативного управления казенного учреждения; 3) право оперативного управления бюджетного учреждения; 4) право оперативного управления автономного учреждения; 5) право оперативного управления частного учреждения. Кроме того, различается право оперативного управления в зависимости от категории имущества (движимое, особо ценное движимое имущество, недвижимое имущество) и в зависимости от порядка приобретения имущества (передано учредителем или приобретено за счет доходов от приносящей доходы деятельности). Еще более тонкие различия проводятся и будут проводиться по сфере деятельности учреждений (право оперативного управления образовательных учреждений, учреждений здравоохранения, культуры, спорта и т.п.). Безусловно, такое разнообразие видов права оперативного управления является следствием разнообразных целей, которые ставит перед собой государство. Данное право, несмотря на всю его критику, остается основным правом, посредством которого государственные (муниципальные образования) управляют своим имуществом, оказывают публичные услуги, выполняют публичные функции и др. Чтобы все эти задачи выполнять, и «разнообразятся» сочетания правомочий носителей права оперативного управления. Но, полагаю, с юридической точки зрения является весьма спорным существование вещного права, чье содержание не является общим, а различается в зависимости от множества критериев. Фактически можно дойти до того, что каждое государственное (муниципальное) учреждение станет носителем уникального, только ему присущего права оперативного управления.

Содержание права оперативного управления в общем виде закреплено в статье 296 ГК РФ, в редакции статьи 5 Закона № 83-ФЗ. Согласно данной норме законодатель разделил правовое регулирование владения и пользования, с одной стороны, и распоряжения, с другой. Владение и пользование имуществом учреждения будет осуществляться традиционно: в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, назначением этого имущества, а распоряжение - с согласия собственника этого имущества, если иное не установлено законом. Иными словами, законодатель в качестве общего правила установил право учреждения распоряжаться имуществом, закрепленным за ним собственником, с согласия последнего. Такое законодательное решение является позитивным, оно во многом снимает противоречивость законодательных положений относительно правомочий учреждений (ср. п. 1 ст. 296 ГК РФ и п. 1 ст. 298 ГК РФ) [2, с. 24-29].

Существенным образом изменено законом 83-ФЗ и содержание статьи 298 ГК РФ. Основное направление изменений сводится к тому, что возможности распоряжаться закрепленным за учреждением имуществом поставлены в зависимость от типа учреждения. Так, автономные учреждения без согласия собственника не вправе распоряжаться недвижимым и особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным за счет средств, выделенных собственником на приобретение такого имущества. Что касается бюджетных учреждений, то они без согласия собственника не вправе распоряжаться особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным за счет средств, выделенных собственником на приобретение такого имущества, а также недвижимым имуществом. Казенное учреждение не вправе отчуждать либо иным способом распоряжаться имуществом без согласия собственника имущества.

Таким образом, право государственных и муниципальных учреждений распоряжаться закрепленным за ним имуществом существенным образом расширено. В настоящее время бюджетным и автономным учреждениям предоставлены права: а) самостоятельно распоряжаться закрепленным за ними имуществом, за исключением недвижимого и особо ценного движимого имущества; б) распоряжаться недвижимым и особо ценным движимым имуществом с согласия собственника.

В проекте ГК РФ недавно измененные гражданско-правовые нормы о содержании права оперативного управления опять предложено трансформировать. Так, пункт 1 статьи 306^3 проекта ГК РФ содержит общий запрет для государственных и муниципальных предприятий и учреждений на распоряжение недвижимым имуществом без согласия собственника. Право самостоятельно распоряжаться имуществом, за исключением недвижимого, предоставлено только предприятиям, не являющимся казенными. Казенные предприятия и учреждения распоряжаются всем своим имуществом только с согласия собственника, исключение составляет их право самостоятельно распоряжаться производимыми ими товарами, работами и услугами при осуществлении приносящей доходы деятельности (п. 3 ст. 306^3). Иными словами, в проекте ГК РФ в качестве общего правила устанавливается право учреждений распоряжаться и недвижимым, и движимым имуществом с согласия собственника, никакого особого режима распоряжения движимым и особо ценным движимым имуществом не устанавливается. Право распоряжения автономных учреждений тоже сужено по сравнению с действующими законодательными положениями - они вправе самостоятельно распоряжаться имуществом, не относящимся к недвижимому и особо ценному движимому, если оно приобретено за счет разрешенной им приносящей доходы деятельности либо получено в качестве пожертвования от граждан или юридических лиц (п. 4 ст. 306^3). Полагаю, такое сужение правомочий носителей права оперативного управления, заложенное в положениях проекта ГК РФ, вряд ли оправданно. Цель реформирования бюджетной сферы, а именно повышение эффективности предоставления государственных и муниципальных услуг, при условии

сохранения (либо снижения темпов роста) расходов бюджетов на их предоставление [4], не может быть достигнута без повышения имущественной самостоятельности государственных (муниципальных) учреждений.

В то же время позитивным предложением, закрепленным в проекте ГК РФ, видится уточнение права собственника изъять неиспользуемое или используемое не по назначению имущество (ст. 306[2]) за счет установления обязанности собственника предупредить предприятие или учреждение о возможности изъятия этого имущества и установлении правила об изъятии имущества не ранее чем через шесть месяцев после того, как собственник имущества вынес предупреждение о возможности изъятия имущества, при условии, что учреждение не устранило недостатки, послужившие основанием для соответствующего предупреждения.

Следующим способом получения доходов учреждением, составляющей его имущественной основы, которая по замыслу идеологов бюджетной реформы должна стать доминирующей, является осуществление приносящей доходы деятельности. Поступления средств от приносящей доход деятельности бюджетного учреждения (так называемых внебюджетных средств) - вид доходов, применяющийся в практике деятельности бюджетных учреждений достаточно давно [6]. Традиционно бюджетные учреждения наряду с основной деятельностью осуществляли и иную деятельность, приносящую доход. Рамки осуществления приносящей доход деятельности, закрепленные Законом № 83-ФЗ, несколько различаются в зависимости от вида учреждения. Так, образовательным учреждениям предоставлено право осуществлять приносящую доход деятельность постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и соответствует указанным целям. Осуществление указанной деятельности государственными и муниципальными образовательными учреждениями допускается, если это не противоречит федеральным законам (п. 1 ст. 47 Закона «Об образовании»); частное учреждение вправе осуществлять приносящую доходы деятельность, только если такое право предусмотрено в его учредительном документе (абз. 2 п. 1 ст. 298 ГК РФ); автономное учреждение вправе осуществлять приносящую доходы деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствует этим целям, при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах (абз. 2 п. 2 ст. 298 ГК РФ); аналогичное правило действует и в отношении бюджетного учреждения (абз. 2 п. 3 ст. 298 ГК РФ); казенное учреждение может осуществлять приносящую доходы деятельность в соответствии со своими учредительными документами (абз. 2 п. 4 ст. 298 ГК РФ). Иными словами, всем видам учреждений предоставлено право осуществлять приносящую доходы деятельность, для всех типов учреждений право осуществлять такого рода деятельность должно быть закреплено в учредительных документах. Действительно, так как общим правилом для некоммерческих юридических лиц является правило о специальной правоспособности, то все виды деятельности должны быть закреплены в учредительных документах, поэтому установление требования о закреплении приносящей доходы деятельности уставом вполне оправданно с точки зрения защиты интересов контрагентов учреждений и гражданского оборота в целом. Для автономных, бюджетных, образовательных учреждений введено еще и дополнительное требование о соответствии приносящей доходы деятельности цели, ради которой они созданы, и служении достижению такой цели. Частные и казенные учреждения осуществляют приносящую доходы деятельность только при наличии указания об этом в их учредительных документах, требований о соответствии этой деятельности целям таких учреждений не установлено. Видимо, это неслучайно. Для частных и казенных учреждений характер и цели их деятельности в большей степени зависят от воли учредителя, чем в автономных и бюджетных учреждениях. Тем не менее полагаю, что это должна быть воля, а не произвол учредителя, а следовательно, для любого типа учреждений осуществление приносящей доходы деятельности является исключением, которое может быть оправдано только с точки зрения служения цели, ради которой учреждение создано. То есть такого рода рамки необходимо законодательно закрепить и в отношении частных и казенных учреждений.

В российской доктрине дискуссионным является вопрос о правовой природе права на доходы от приносящей доходы деятельности, он не имеет однозначного решения [11, с. 18]. Источником такой неоднозначности является предоставленное законом и учредительными документами право учреждения осуществлять приносящую доходы деятельность. Полученные от ведения этой деятельности доходы и приобретенное за их счет имущество поступают в «самостоятельное распоряжение» учреждения и учитываются им на отдельном балансе (п. 2 ст. 298 ГК РФ). Отсюда следует, что имущество учреждения должно разделяться на две части с различным правовым режимом: одна часть, полученная им непосредственно от собственника, находится у него на праве оперативного управления, а другая часть, «заработанная» самим учреждением и учитываемая на отдельном балансе, поступает в его «самостоятельное распоряжение». Данное положение и вызвало к жизни теоретическую дискуссию о природе данного права, которое может рассматриваться и как модификация одного из известных прав такого рода - хозяйственного ведения, или оперативного управления, и как особое, самостоятельное «ограниченное вещное право» [12, с. 28-35]. Но изложенные выше подходы имели небольшую практическую ценность, так как само право учреждений самостоятельно распоряжаться доходами от разрешенной приносящей доходы деятельности блокировалось нормами публичного права: статья 41 Бюджетного кодекса РФ устанавливала правило о том, что к доходам бюджетов относятся доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями. Соответственно, бюджетные учреждения, по сути, права распоряжаться «заработанными» средствами не имели.

Закон № 83-ФЗ, вслед за предыдущими законодательными актами, регулирующими имущественную основу деятельности учреждений, не содержит указания на вид права учреждения самостоятельно распоряжаться имуществом, приобретенным за счет средств, полученных от приносящей доходы деятельности. Но в обновленном законодательстве нашло закрепление положение о том, что такие доходы поступают в самостоятель-

ное распоряжение учреждения (частное учреждение - абз. 2 п. 1 ст. 298 ГК РФ; автономное учреждение - абз. 2 п. 2 ст. 298 ГК РФ; бюджетное учреждение - абз. 2 п. 3 ст. 298 ГК РФ). Лишь для казенного учреждения действует специальное правило: «доходы, полученные от указанной деятельности, поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации» (абз. 2 п. 4 ст. 298 ГК РФ). Соответствующие изменения нашли отражение и в нормах Бюджетного кодекса РФ. Так, в соответствии со ст. 41 Бюджетного кодекса РФ в редакции Закона № 83-ФЗ к доходам бюджетов относятся доходы от платных услуг, оказываемых казенными учреждениями. Соответственно, доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными и автономными учреждениями, не относятся к доходам бюджетов, а поступают в самостоятельное распоряжение этих учреждений. Но природа права учреждения на доходы, полученные от осуществления приносящей доходы деятельности, в действующем законодательстве не закреплена. Этот пробел попытались решить разработчики проекта ГК РФ, в котором закреплено, что доходы, полученные от приносящей доходы деятельности, закрепляются за учреждением на праве оперативного управления (п. 2 ст. 306^4). Отличается позиция разработчиков проекта и относительно возможности распоряжаться доходами от разрешенной приносящей доходы деятельности. В этой части позиция собственника имущества учреждения усилена и за счет предоставления ему права устанавливать порядок распределения доходов казенного предприятия и учреждения, полученных последними от приносящей доходы деятельности (п. 3 ст. 306^1). То есть закрепленная в действующем законодательстве самостоятельность предприятий и учреждений в распоряжении своими доходами (абз. 3 п. 2 ст. 295, ст. 298 ГК РФ) может быть существенно ограничена. Насколько оправданно такое ограничение? Если учитывать упомянутую цель реформирования бюджетной сферы, вряд ли можно ожидать от учреждений улучшения показателей деятельности, если финансирование уменьшается, а заинтересованность учреждений заниматься приносящей доходы деятельностью будет блокирована невозможностью самостоятельно распоряжаться полученными доходами.

Итак, учитывая то обстоятельство, что право оперативного управления с момента своего появления в гражданском праве не утратило значения для экономики нашей страны и его предстоит эксплуатировать еще неопределенный период времени уже в условиях рыночной экономики, его трансформация во многом оправданна. Но ряд законодательных новелл, нашедших отражение в Законе № 83-ФЗ и проекте ГК РФ, представляются весьма спорными, требующими дальнейшего осмысления и корректировки.

Список литературы

1. **Венедиктов А. В.** Государственная социалистическая собственность. М. - Л.: Изд-во АН СССР, 1948. 451 с.
2. **Кирилова Н. А.** Аренда имущества, закрепленного за государственными (муниципальными) учреждениями // Хозяйство и право. 2010. № 8. С. 24-29.
3. **Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации**: одобрена решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 7 октября 2009 г. // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2009. № 11.
4. **О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений**: пояснительная записка к проекту федерального закона [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
5. **О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений**: Федеральный закон от 23 апреля 2010 года № 83-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2010. № 19. Ст. 2291.
6. **Опальская А. Л., Опальский А. Ю.** Предпринимательская деятельность бюджетного учреждения: учет и налогообложение [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
7. **Петров Д. В.** Право хозяйственного ведения и право оперативного управления. СПб.: Юридический центр «Пресс», 2002. 273 с.
8. **Проект Гражданского кодекса Российской Федерации** [Электронный ресурс]. URL: http://www.arbitr.ru/press-centr/news/31202.html (дата обращения: 03.05.2011).
9. **Семеусов В.** Предпринимательская деятельность в вузе // Российская юстиция. 2000. № 10. С. 13-20.
10. **Сморчкова Л. Н.** Особенности правового режима имущества различных видов образовательного учреждения // Образовательное право. 2009. № 7. С. 28-33.
11. **Суханов Е. А.** Ограниченные вещные права // Хозяйство и право. 2005. № 1. С. 7-31.
12. **Челышева Н. Ю.** Проблемы определения вещных прав государственных образовательных учреждений // Право и образование. 2009. № 8. С. 28-35.

PROPERTY BASIS OF STATE (MUNICIPAL) INSTITUTIONS ACTIVITY

Nadezhda Andreevna Kirilova, Associate Professor
Department of Civil Law and Process
Siberian Academy of Public Service
kirilovan@yandex.ru

The article reveals the property basis of the activity of state (municipal) institutions. Special attention is paid to the legal possibilities of the institutions concerning the property assigned to them by a proprietor in the capacity of operational administration and the property got at the expense of the activity giving income.

Key words and phrases: state and municipal institutions; institutions property; operational administration right; institutions activity giving income.