

Орлянкина Елена Константиновна

СПЕЦИФИКА ИМУЩЕСТВЕННОЙ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ АВТОНОМНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ

В статье затрагиваются основные проблемы имущественной самостоятельности автономных учреждений, анализируется новейшее российское законодательство, регламентирующее правовой режим имущества автономного учреждения. Автор обращает внимание на противоречия между федеральными законами и подзаконными нормативными актами при определении состава "особо ценного движимого имущества", принадлежащего автономному учреждению.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2009/3/35.html

Источник

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

Тамбов: Грамота, 2009. № 3 (4). С. 133-137. ISSN 1997-292X.

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

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2009/3/

© 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

СПЕЦИФИКА ИМУЩЕСТВЕННОЙ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ АВТОНОМНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ

Орлянкина Елена Константиновна

*Кафедра гражданского права
Южный федеральный университет
orlek@mail.ru*

Аннотация. В статье затрагиваются основные проблемы имущественной самостоятельности автономных учреждений, анализируется новейшее российское законодательство, регламентирующее правовой режим имущества автономного учреждения. Автор обращает внимание на противоречия между федеральными законами и подзаконными нормативными актами при определении состава «особо ценного движимого имущества», принадлежащего автономному учреждению.

Ключевые слова и фразы: имущественная самостоятельность; право оперативного управления; автономное учреждение; особо ценное движимое имущество.

Гражданский кодекс Российской Федерации, закрепляя в ст. 48 понятие юридического лица, устанавливает различные правовые формы обособления имущества: право собственности, право хозяйственного ведения и право оперативного управления. Право, на котором принадлежит имущество той или иной организации, предопределяет объем имущественной самостоятельности участника гражданского оборота.

Следует обратить внимание на то, что российское гражданское законодательство по-разному определяет содержание права оперативного управления: бюджетные учреждения наделены минимальным объемом прав в отношении закрепленного за ними имущества, несколько шире права у казенных предприятий, самые широкие полномочия закреплены за автономными учреждениями. Дифференцированный подход в данном случае отражает, на наш взгляд, потребности современной системы хозяйствования, в которую включены коллективные и индивидуальные предприниматели и потребители.

Диспозитивность большинства норм гражданского законодательства позволяет субъектам самостоятельно определять модель своего поведения, формулировать условия заключаемых договоров, сроки и порядок их исполнения. Но в общегосударственных интересах посредством императивных норм устанавливаются общие рамки поведения участников гражданского оборота. Кроме того, государство сохраняет возможность влиять на волю субъектов гражданского права через систему экономических рычагов и стимулов, в частности, налогов и разного рода экономических преимуществ, а также механизма имущественной ответственности. В полной мере сказанное относится и к автономному учреждению, экономическое, финансовое положение которого напрямую зависит от результатов его хозяйственной деятельности.

Осуществление предъявляемого к автономным учреждениям требования самокупаемости, за исключением установленных законом случаев получения финансового обеспечения от учредителя на выполнение его заданий, невозможно без экономического обособления автономных учреждений, без предоставления им достаточной оперативно-хозяйственной самостоятельности.

Право оперативного управления, с одной стороны, имеет своей целью обеспечение некой имущественной базы автономного учреждения как участника гражданского оборота, а, с другой стороны, является серьезным препятствием для вмешательства в имущественную сферу учреждения со стороны учредителя.

С принятием Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» уровень имущественной самостоятельности, равно как и ответственности, значительно вырос. Автономное учреждение получило возможность распоряжаться всем закрепленным за ним имуществом, даже недвижимым и особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним учредителем или приобретенным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение этого имущества, правда, с согласия собственника.

Следует отметить, что гражданско-правовые нормы в силу специфики своего предмета ориентированы в основном на регулирование так называемых внешних отношений между субъектами гражданского права. В специальной литературе получило широкое распространение мнение о том, что имущественные и иные отношения, возникающие между автономным учреждением и собственником его имущества, относятся к предмету административного права, поскольку они основаны на властном подчинении одной стороны другой [Красавчиков, с. 160-163; Административное право, с. 27, 194-207, 231-233]. В то же время анализ положений Гражданского кодекса РФ и Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» позволяет сделать однозначный вывод о том, что эти внутренние отношения, складывающиеся между собственником и автономным учреждением, непосредственно регулируются гражданским законодательством. Это, безусловно, придает гражданскому праву новые черты.

Законодатель императивно устанавливает для автономного учреждения пределы осуществления им своих правомочий владения, пользования и распоряжения в отношении закрепленного за ним имущества, необходимого для достижения поставленной перед учреждением цели. Это, в свою очередь, предопределяет положение автономного учреждения в государственной (муниципальной) системе хозяйствования и влияет на

степень имущественной самостоятельности, которая необходима для достижения поставленных перед ним задач.

Специфика имущественной самостоятельности автономного учреждения проявляется также в особенностях правового режима особо ценного движимого имущества. Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» впервые выделил такую разновидность имущества как «особо ценное движимое имущество», придав ей, по нашему мнению, особое социальное и правовое значение. Однако при выработке критериев относимости движимого имущества к особо ценному в нормативно-правовых актах различного уровня сложились противоречивые подходы, в связи с чем этот вопрос, на наш взгляд, требует к себе внимания.

Согласно ст. 298 ГК РФ, ч. 2 ст. 3 ФЗ «Об автономных учреждениях» автономное учреждение без согласия собственника не вправе распоряжаться особо ценным движимым имуществом, наряду с недвижимым имуществом, закрепленными за ним собственником или приобретенными автономным учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества. Остальным имуществом, в том числе недвижимым имуществом, автономное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно, если иное не установлено законом.

Кроме того, в соответствии со ст. 120 ГК РФ, ч. 4 ст. 2 ФЗ «Об автономных учреждениях» указанное имущество однозначно исключается из имущественной сферы ответственности автономного учреждения, то есть из состава того имущества, на которое может быть обращено взыскание по обязательствам автономного учреждения, и поэтому даже в случае ликвидации самого юридического лица оно подлежит передаче ликвидационной комиссией его учредителю (ч. 3 ст. 19 ФЗ «Об автономных учреждениях»).

Приведенные нормы свидетельствуют о высокой степени заинтересованности в сохранности именно этого имущества для достижения целей, ради которых было создано автономное учреждение. Цели создания автономного учреждения закреплены в ч. 1 ст. 2 ФЗ «Об автономных учреждениях», в которой указано, что автономные учреждения создаются Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах. Из приведенной нормы следует, что цели, которые стоят перед автономным учреждением с учетом обозначенной сферы их деятельности, не могут быть исчерпаны, они требуют постоянного достижения. Поэтому даже если собственник-учредитель, в качестве которого может выступать Российская Федерация, субъект Российской Федерации или муниципальной образование, принимают решение о ликвидации автономного учреждения, то это не означает, что цель, которая стояла перед автономным учреждением, достигнута и соответственно имущество свободно от служения этой цели.

Из содержания ч. 3 ст. 3 ФЗ «Об автономных учреждениях» следует, что под особо ценным движимым имуществом понимается имущество, без которого осуществление автономным учреждением своей уставной деятельности будет существенно затруднено. Виды особо ценного движимого имущества, определяются в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации.

При этом в норме не делается каких-либо различий между федеральными автономными учреждениями, автономными учреждениями, созданными на базе собственности субъекта Российской Федерации, и муниципальными автономными учреждениями. В то же время в самом Постановлении Правительства Российской Федерации от 31.05.2007 № 337 «О порядке определения видов особо ценного движимого имущества автономного учреждения» указано, что оно регламентирует этот порядок только для федеральных автономных учреждений. Что касается, порядка определения видов особо ценного движимого имущества автономных учреждений, созданного на базе имущества, находящегося в собственности субъекта Российской Федерации, и на базе имущества, находящегося в муниципальной собственности, то такой порядок устанавливается соответственно высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления с учетом требований Постановления Правительства РФ от 31.05.2007 № 337 в части определения видов особо ценного движимого имущества федеральных автономных учреждений.

Применительно к федеральным автономным учреждениям установлено, что виды закрепленного за ними особо ценного движимого имущества определяются на основании совместного решения соответствующего федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по нормативному правовому регулированию в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, и федерального органа исполнительной власти, на который возложено управление федеральным имуществом.

Сравнительный анализ Постановления Правительства РФ от 31.05.2007 № 337, Постановления Правительства Санкт-Петербурга от 28.07.2008 № 911 «Об особо ценном движимом имуществе автономного учреждения», Постановления Правительства Ленинградской области от 08.11.2007 № 278 «О порядке определения видов особо ценного движимого имущества автономного учреждения, создаваемого на базе имущества, находящегося в собственности Ленинградской области», Постановления Администрации Ростовской области от 23.07.2007 № 297 (в ред. Постановления Администрации РО от 19.02.2008 № 65) «О порядке определения видов особо ценного движимого имущества государственного автономного учреждения Ростовской

области», Постановления Мэра города Шахты – Главы Администрации от 26.03.2008 № 62 «О порядке определения видов особо ценного движимого имущества автономных учреждений муниципального образования «Город Шахты», Постановления Мэра города Новошахтинска от 26.02.2008 № 205 «О порядке определения видов особо ценного движимого имущества муниципального автономного учреждения города Новошахтинска», Решения Волгодонской городской Думы от 03.10.2007 № 126 «О порядке определения видов особо ценного движимого имущества муниципального автономного учреждения» показал, что общие требования Постановления Правительства от 31.05.2007 г. к порядку определения видов особо ценного движимого имущества автономных учреждений неукоснительно соблюдаются соответствующими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Таким образом, на сегодняшний день в состав особо ценного движимого имущества автономного учреждения включается:

- движимое имущество, балансовая стоимость которого превышает 50 тысяч рублей¹;
- иное движимое имущество, балансовая стоимость которого составляет менее 50 тысяч рублей, без которого осуществление автономным учреждением своей основной деятельности будет существенно затруднено²;
- имущество, находящееся в собственности соответствующего публичного образования (Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования), отчуждение которого осуществляется в специальном порядке, установленном законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, в том числе музейные коллекции и предметы, находящиеся в собственности соответствующего публичного образования и включенные в состав государственной части Музейного фонда Российской Федерации, библиотечные фонды, отнесенные в установленном порядке к памятникам истории и культуры, документы Архивного фонда Российской Федерации.

В Постановлении Правительства от 31.05.2007 № 337 и принятых в соответствии с ним подзаконных нормативных актов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований специально отмечено, что к особо ценному движимому имуществу не может быть отнесено имущество, которое не предназначено для осуществления основной деятельности автономного учреждения, а также имущество, приобретенное автономным учреждением за счет доходов, полученных от осуществляемой в соответствии с уставом деятельности.

Свое дальнейшее продолжение регламентация правового режима особо ценного движимого имущества автономного учреждения получила в совместном Приказе Министерства образования и науки Российской Федерации № 72, Федерального агентства по управлению государственным имуществом № 58 от 04.03.2009 «О видах особо ценного движимого имущества федеральных автономных образовательных учреждений» и Приказе Министерства образования и науки Российской Федерации № 385, Федерального агентства по управлению государственным имуществом № 416 от 16.12.2008 «О видах особо ценного движимого имущества федеральных автономных научных учреждений». Указанные нормативно-правовые акты расширяют состав имущества, которое относится к особо ценному движимому имуществу, тем самым дополнительно ограничивая имущественную самостоятельность автономных учреждений.

Так, согласно Приказу № 72/58 от 04.03.2009 особо ценным движимым имуществом федерального автономного образовательного учреждения является:

- движимое имущество независимо от его балансовой стоимости, необходимое для образовательной деятельности основных образовательных программ и дополнительных профессиональных образовательных программ на основе соответствующих федеральных государственных образовательных стандартов, федеральных государственных требований (в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации в области образования, на основе образовательных стандартов и требований), дополнительных образовательных программ и программ профессиональной подготовки; а также обеспечения содержания, охраны жизни и здоровья обучающихся, воспитанников, в том числе для организации питания, медицинского обслуживания;
- движимое имущество, балансовая стоимость которого превышает 50000 рублей, и предназначенное для реализации предусмотренных лицензией на право ведения образовательной деятельности образовательных программ;
- движимое имущество, балансовая стоимость которого превышает 50000 рублей, непосредственно не связанное с осуществлением образовательной деятельности, но необходимое для осуществления иных видов деятельности, предусмотренных типовыми положениями об образовательных учреждениях соответствующих типов и видов; предназначенное для административно-хозяйственного обеспечения деятельности, предусмотренной типовыми положениями об образовательных учреждениях соответствующих типов и видов;

¹ В соответствии с п. 2.1. Постановления Мэра города Новошахтинска «О порядке определения видов особо ценного движимого имущества муниципального автономного учреждения города Новошахтинска» в состав особо ценного движимого имущества включается движимое имущество, балансовая стоимость которого превышает 20 тысяч рублей.

² В соответствии с п. 2.2. Постановления Мэра города Новошахтинска «О порядке определения видов особо ценного движимого имущества муниципального автономного учреждения города Новошахтинска» в состав особо ценного движимого имущества включается иное движимое имущество, балансовая стоимость составляет менее 20 тысяч рублей, без которого осуществление муниципальным автономным учреждением города Новошахтинска своей основной деятельности будет существенно затруднено.

- движимое имущество, отчуждение которого осуществляется в специальном порядке, установленном законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В соответствии с Приказом № 385/416 от 16.12.2008 к особо ценному движимому имуществу федерального автономного научного учреждения относится:

- движимое имущество независимо от его балансовой стоимости, которое необходимо для осуществления основной деятельности федерального автономного научного учреждения (научно-исследовательская и (или) научно-техническая деятельность, экспериментальные разработки); реализации образовательных программ послевузовского профессионального и (или) дополнительного профессионального образования, указанных в лицензии на право ведения образовательной деятельности; обеспечения безопасности содержания и эксплуатации ядерных, радиационных, химически и (или) биологически опасных объектов;

- движимое имущество, которое непосредственно в основной деятельности автономного учреждения не используется, а предназначено для административно-хозяйственного обеспечения этой деятельности, балансовая стоимость которого превышает 50 тысяч рублей;

- иное движимое имущество, отчуждение которого осуществляется в специальном порядке, установленном законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, в частности Постановлением Правительства РФ от 31.05.2007 № 337 «О порядке определения видов особо ценного движимого имущества автономного учреждения».

При этом следует иметь в виду, что Приказ № 72/58 от 04.03.2009 и Приказ № 385/416 от 16.12.2008, ссылаются на положение Постановления Правительства РФ от 31.05.2007 № 337 о том, что какое имущество не может быть отнесено к особо ценному движимому имуществу федерального автономного учреждения.

В изложенном подходе к формированию состава особо ценного движимого имущества автономного учреждения усматривается ряд противоречий с положениями Гражданского кодекса РФ и Федерального закона «Об автономных учреждениях».

Во-первых, в Постановлении Правительства РФ от 31.05.2007 № 337 и принятых на его основе приказах, постановлениях и решении говорится о том, что к особо ценному движимому имуществу не может быть отнесено имущество, которое не предназначено для осуществления основной деятельности автономного учреждения. Такой критерий «неотнесенности» также, с нашей точки зрения, противоречит части 3 статьи 3 Федерального закона «Об автономных учреждениях», где говорится о движимом имуществе, без которого осуществление автономным учреждением своей уставной деятельности будет существенно затруднено. Анализ гражданского законодательства позволяет сделать вывод о том, что под уставной деятельностью автономного учреждения следует понимать всю совокупность закрепленных в его уставе видов деятельности, а не только основную деятельность, непосредственно направленную на достижение целей, ради которых автономное учреждение создано в определенной сфере.

Во-вторых, полагаем, что нельзя отождествлять то движимое имущество, которым в соответствии со ст. 298 ГК РФ и ч. 3 ст. 3 ФЗ «Об автономных учреждениях» автономное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно, с тем движимым имуществом, которое, согласно Постановлению Правительства РФ от 31.05.2007, Приказу № 385/416 от 16.12.2008, Приказу № 72/58 от 04.03.2009, другим подзаконным нормативным правовым актам, не может быть отнесено к особо ценному движимому имуществу, поскольку это имущество приобретено автономным учреждением за счет доходов, полученных от осуществляемой в соответствии с уставом деятельности.

Очевидно, что источники формирования имущества автономного учреждения не исчерпываются поступлениями от собственника-учредителя и доходами, полученными от осуществляемой в соответствии с уставом деятельности. К ним относятся также добровольные имущественные взносы и пожертвования; выручка от реализации товаров, работ и услуг; дивиденды (доходы, проценты), получаемые по акциям, облигациям, другим ценным бумагам и вкладам. Возможны и другие, не запрещенные законом поступления.

Как следует из положений ст. 298 Гражданского кодекса РФ и ч. 3 ст. 3 Федерального закона «Об автономных учреждениях» движимое имущество, приобретенное за счет доходов, полученных от осуществляемой в соответствии с уставом деятельности, добровольных имущественных взносов и пожертвований; выручки от реализации товаров, работ и услуг; дивидендов (доходов, процентов), получаемых по акциям, облигациям, другим ценным бумагам и вкладам; других, не запрещенных законом поступлений, находится в самостоятельном распоряжении автономного учреждения, за исключением случаев, предусмотренных законом. В Федеральном законе «Об автономных учреждениях» предусмотрен единственный случай (часть 6 статьи 3), ограничивающий право самостоятельного распоряжения любым имуществом путем его внесения в уставный (складочный) капитал (складочный) капитал других юридических лиц или передачу иным образом этого имущества другим юридическим лицам в качестве их учредителя или участника.

Положения Постановления Правительства РФ от 31.05.2007 № 337 «О порядке определения видов особо ценного движимого имущества автономного учреждения» и других вышеназванных подзаконных нормативно-правовых актов, указывая лишь на то, что не может быть отнесено к особо ценному движимому имуществу, позволяя сделать вывод о том, что в его состав входит не только имущество, закрепленное за автономным учреждением собственником или приобретенное автономным учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества, но движимое имущество, приобретенное за счет добровольных имущественных взносов и пожертвований; выручки от реализации товаров, работ и

услуг; дивидендов (доходов, процентов), получаемых по акциям, облигациям, другим ценным бумагам и вкладам, других, не запрещенных законом поступлений.

По нашему мнению, расширенный подход к формированию состава особо ценного движимого имущества не соответствует самой природе автономного учреждения, необоснованно ограничивает его имущественную самостоятельность как субъекта гражданского права. В связи с чем все подзаконные нормативно-правовые акты, а также часть 3 статьи 3 Федерального закона «Об автономных учреждениях», которые дают основание для таких выводов, необходимо привести в соответствии с Гражданским кодексом РФ и иными положениями Федерального закона «Об автономных учреждениях».

Список использованной литературы и источников

- Административное право: учебник / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. М., 2000.*
Гражданский кодекс Российской Федерации: комментарий последних изменений. М.: Издательство Юрайт, 2009. Ч. 1-4 (по состоянию на 5 сентября 2009 года).
Красавчиков О. А. Гражданские организационно-правовые отношения: цивилистические записки: межвуз. сборник научных трудов. М., 2001.
Постановление Правительства РФ от 31.05.2007 № 337 «О порядке определения видов особо ценного движимого имущества автономного учреждения» // Свод законов Российской Федерации (СЗ РФ). 2007. № 23. Ст. 2802.
Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации № 72, Федерального агентства по управлению государственным имуществом № 58 от 04.03.2009 «О видах особо ценного движимого имущества федеральных автономных образовательных учреждений» // Российская газета. 2009. № 66. 17 апреля.
Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации № 385, Федерального агентства по управлению государственным имуществом № 416 от 16.12.2008 «О видах особо ценного движимого имущества федеральных автономных научных учреждений» // Там же. 2009. № 30. 20 февраля.
Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 28.07.2008 № 911 «Об особо ценном движимом имуществе автономного учреждения» // Вестник Администрации Санкт-Петербурга. 2008. № 8.
Постановление Правительства Ленинградской области от 08.11.2007 № 278 «О порядке определения видов особо ценного движимого имущества автономного учреждения, создаваемого на базе имущества, находящегося в собственности Ленинградской области» // Вестник Правительства Ленинградской области. 2007. № 74.
Постановление Администрации Ростовской области от 23.07.2007 № 297 (в ред. Постановления Администрации РО от 19.02.2008 № 65) «О порядке определения видов особо ценного движимого имущества государственного автономного учреждения Ростовской области» [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».
Постановление Мэра города Шахты – Главы Администрации от 26.03.2008 № 62 «О порядке определения видов особо ценного движимого имущества автономных учреждений муниципального образования «Город Шахты» [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».
Постановление Мэра города Новошахтинска от 26.02.2008 № 205 «О порядке определения видов особо ценного движимого имущества муниципального автономного учреждения города Новошахтинска» [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».
Решение Волгоградской городской Думы от 03.10.2007 № 126 «О порядке определения видов особо ценного движимого имущества муниципального автономного учреждения» [Электронный ресурс] // Волгодонск официальный: бюллетень администрации Волгодонска. 2007. № 24. 31 октября.
Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» // СЗ РФ. 2006. № 45. Ст. 4626; 2007. № 31. Ст. 4012; № 43. Ст. 5084.

THE SPECIFICITY OF PROPERTY INDEPENDENCE OF AN INDEPENDENT ESTABLISHMENT

Orlyankina Elena Konstantinovna

*Department of Civil Law
Southern Federal University
orlek@mail.ru*

Abstract. In the article the basic problems of the property independence of independent establishments are mentioned, the new Russian legislation regulating the legal regime of the property of an independent establishment is analyzed. The author pays attention to the contradictions between federal laws and subordinate statutory acts defining the structure of “especially valuable movable property”, belonging to an independent establishment.

Key words and phrases: property independence; right of operative management; independent establishment; especially valuable movable property.