

УДК 347:347.19

О правовом режиме имущества учреждений



Ахметьянова З.А.

Кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского и предпринимательского права
 Казанского (Приволжского) федерального университета

В статье с учетом действующего российского законодательства об учреждениях, положений «Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации» и «Проекта Федерального закона о внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации» анализируются особенности правового положения имущества учреждений. Автор исследует содержание имущественных прав учреждения и обосновывает целесообразность четкого законодательного закрепления правового режима имущества учреждения, включая доходы от приносящей доход деятельности.

Ключевые слова: учреждение, право оперативного управления, право самостоятельного распоряжения, приносящая доход деятельность.

Организационно-правовая форма учреждения является наиболее оптимальной для участников гражданского оборота, наделенных ограниченным объемом прав, необходимых им лишь для обеспечения своей основной деятельности. Действующее российское законодательство признает учреждением некоммерческую организацию, созданную собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера (ст. 120 ГК РФ [1]; ст. 9 Федерального закона «О некоммерческих организациях» [2]).

В ГК РФ указывается, что учреждение может быть создано гражданином или юридическим лицом (частное учреждение) либо соответственно Российской Федерацией, ее субъектом, муниципальным образованием (государственное или муниципальное учреждение). При этом государственное или муниципальное учреждение может быть автономным, бюджетным или казенным.

Частные учреждения на сегодняшний день практически не изменили свой статус – полностью или частично финансируются собственником имущества, закрепленного за ними на праве оперативного управления, отвечают по своим обязательствам находящимися в их распоряжении денежными средствами, при недостаточности которых собственник имущества несет субсидиарную ответственность (п. 2 ст. 120 ГК РФ).

С 1 января 2011 г. эти правила распространяются также на казенные учреждения. Так, казенное учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами, а при их недостаточности собственник имущества несет субсидиарную ответственность по обязательствам такого учреждения.

Особенности правового положения казенных учреждений предусматривает ст. 161 БК РФ [3], в которой ранее, до 1 января 2011 г., речь шла о бюджетных учреждениях. В частности, в соответствии с бюджетным законодательством казенное учреждение находится в ведении органа государственной власти (государственного органа), органа управления государственным внебюджетным фондом, органа местного самоуправления, осуществляющего бюджетные полномочия главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, если иное не установлено законодательством Российской Федерации. За счет средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации и на основании бюджетной сметы осуществляется финансовое обеспечение деятельности казенного учреждения.

Похожие нормы предусматривал и ГК РФ и БК РФ и для бюджетных учреждений, однако с 1 января 2011 г. правовой статус таких учреждений претерпел некоторые изменения, прежде всего в отношении

вопроса о привлечении к ответственности по долгам такого субъекта собственника его имущества. Предполагается, что бюджетное учреждение отвечает по своим обязательствам всем находящимся у него на праве оперативного управления имуществом – как закрепленным за ним собственником имущества, так и приобретенным за счет доходов от приносящей доходы деятельности. Исключение составляет лишь недвижимое и особо ценное движимое имущество, закрепленное за таким учреждением собственником этого имущества или приобретенное им за счет выделенных собственником имущества средств. При этом собственник бюджетного учреждения по его обязательствам субсидиарной ответственности не несет.

Также в этой части законодатель определяет и правовое положение автономного учреждения, которое отвечает по своим обязательствам всем находящимся у него на праве оперативного управления имуществом, за исключением недвижимого и особо ценного движимого имущества, закрепленного за ним собственником этого имущества или приобретенных таким учреждением за счет выделенных собственником средств. Субсидиарной ответственности по долгам автономного учреждения собственник имущества не несет.

Имущество учреждения закрепляется за ним собственником соответствующего имущества на праве оперативного управления, которое представляет собой субъективное гражданское право, то есть юридически обеспеченные вид и меру возможного поведения его обладателя в отношении имущества, закрепленного за ним его собственником. В отличие от права собственности, право оперативного управления: во-первых, базируется на праве собственности; во-вторых, зависит от власти собственника имущества; в-третьих, подразумевает, что создание и существование субъекта права оперативного управления возможно постольку, поскольку собственник признает такое его существование необходимым и целесообразным; в-четвертых, допускает, что собственник имущества может обязать субъекта права оперативного управления исполнить задание собственника и использовать имущество строго по его назначению.

Заметим, что в соответствии с положениями Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации [4] (далее – Концепция) субъектами права оперативного управления по общему правилу должны быть только государственные или муниципальные юридические лица. По мнению ее авторов, характер права оперативного управления делает данное право не вполне пригодным для частных учреждений, для которых более удобной видится модель права собственности.

Имущество учреждения формируется прежде всего за счет имущества, закрепляемого за ним его

собственником. Частное учреждение полностью или частично финансируется собственником его имущества, порядок же финансового обеспечения деятельности государственных и муниципальных учреждений определяется законом. В частности, в соответствии со ст. 6 БК РФ финансовое обеспечение деятельности казенного учреждения осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы.

Содержание права оперативного управления имуществом включает в себя традиционные для любого вещного права правомочия – владения, пользования, распоряжения. В то же время, как справедливо указывает Е.А. Суханов, составляющие право оперативного управления правомочия имеют строго целевой характер, обусловленный выполняемыми учреждением функциями [5, с. 610]. Степень реализации названных правомочий различна в зависимости от правового статуса обладателя данного субъективного права; при этом значение имеет и вид, и тип учреждения.

Если у учреждения имеется имущество излишнее, неиспользуемое или используемое не по назначению, то оно может быть изъято его собственником, который будет распоряжаться им уже по своему усмотрению. Заметим, что у образовательного учреждения такое имущество собственник не может изъять до тех пор, пока данное учреждение не будет по его решению реорганизовано или ликвидировано (п. 6 ст. 39 Закона РФ «Об образовании» [6]).

В Концепции предлагается определить право оперативного управления как право владения, пользования и распоряжения имуществом собственника в пределах, установленных законодательством, а также в соответствии с целями деятельности, заданиями собственника и назначением имущества. При этом оговаривается, что объем ограничений права оперативного управления может зависеть от категории субъекта данного права и от вида объекта, на который данное право распространяется. В качестве же объектов права оперативного управления могут выступать как движимые, так и недвижимые вещи, за исключением земельных участков, водных объектов и участков недр. Аналогичные положения предлагается предусмотреть в ГК РФ в соответствии с Проектом Федерального закона о внесении изменений в ГК РФ [7].

Авторы Концепции относительно принадлежащего учреждению правомочия распоряжения полагают, что право оперативного управления может быть дифференцировано на виды именно в зависимости от того, насколько ограничено входящее в его состав правомочие распоряжения. В частности, объем правомочия распоряжения может быть дифференцирован по виду осуществляемой деятельности – приносящей доходы деятельности или деятельности по заданию и за счет собственника. Кроме того,

распоряжение может быть свободным, осуществляемым без согласия собственника, и ограниченным, осуществляемым с согласия собственника. При этом авторы Концепции допускают, что распоряжение некоторыми объектами может быть запрещено, но полностью лишить субъекта права оперативного управления права распоряжения нельзя.

В соответствии с п. 1 ст. 296 ГК РФ учреждение владеет, пользуется имуществом, закрепленным за ним на праве оперативного управления, в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, назначением этого имущества и, если иное не установлено законом, распоряжается этим имуществом с согласия собственника этого имущества. При этом у частного, автономного, бюджетного и казенного учреждения распорядительные полномочия разнятся.

Так, частное учреждение не вправе отчуждать либо иным способом распоряжаться имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным этим учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества. Автономное и бюджетное учреждение не вправе без согласия собственника распоряжаться недвижимым и особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным автономным или бюджетным учреждением за счет средств, выделенных собственником на приобретение такого имущества. В отношении же иного имущества, находящегося у автономного или бюджетного учреждения на праве оперативного управления, ограничений нет, учреждение вправе распоряжаться им, по общему правилу, самостоятельно, если иное не установлено законом (п. 1 ст. 298 ГК РФ, п. 2 ст. 3 Федерального закона «Об автономных учреждениях» [8]). Казенное учреждение вправе отчуждать либо совершать иные распорядительные действия в отношении закрепленного за ним имущества исключительно с согласия собственника (ст. 297 ГК РФ). Кроме того, казенное учреждение не имеет права предоставлять и получать кредиты (займы), приобретать ценные бумаги (п. 10 ст. 161 БК РФ).

Вопросам правового регулирования распорядительных полномочий учреждения и предприятия в Проекте Федерального закона о внесении изменений в ГК РФ предлагается посвятить отдельную статью и предусмотреть в ней следующие правила. Так, в частности, в п. 1 ст. 306³ проекта оговаривается, что учреждение не вправе продавать принадлежащее ему на праве оперативного управления недвижимое имущество, сдавать его в аренду, отдавать в залог, вносить в качестве вклада в уставный (складочный) капитал хозяйственных обществ и товариществ или иным способом распоряжаться этим имуществом без согласия собственника. Однако и движимое имущество, закрепленное за казенным учреждением

собственником или приобретенное за счет средств, выделенных собственником на приобретение такого имущества, учреждение вправе отчуждать или иным способом распоряжаться им только с согласия собственника этого имущества (п. 3 ст. 306³).

Деятельность учреждений не связана с материальным производством и носит, прежде всего, некоммерческий характер. Однако учреждение вправе заниматься приносящей доходы деятельностью, соответствующей целям его создания; такое право может быть предоставлено учреждению в соответствии с его учредительными документами.

В связи с совершенствованием правового положения учреждений законодатель предусматривает некоторые изменения и в отношении их деятельности, приносящей доходы. Так, частное учреждение вправе осуществлять приносящую доходы деятельность, если такое право предусмотрено в его учредительном документе, а полученные при этом доходы и приобретенное за счет них имущество поступают в самостоятельное распоряжение учреждения. Автономное или бюджетное учреждение может осуществлять приносящую доходы деятельность лишь постольку, поскольку это, во-первых, служит достижению целей, ради которых учреждение создано, во-вторых, соответствует этим целям, в-третьих, указано в учредительных документах учреждения. Все полученное в результате осуществления такой деятельности поступает в самостоятельное распоряжение учреждения. Казенное учреждение также может осуществлять приносящую доходы деятельность, если это разрешено его учредительными документами, однако доходы от такой деятельности поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации. Также заметим, что в соответствии с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» [9] средства, полученные федеральными казенными учреждениями от приносящей доходы деятельности, не могут направляться ими на создание других организаций, размещаться на депозиты в кредитных организациях.

В Проекте Федерального закона о внесении изменений в ГК РФ предлагается закрепить в ст. 52 кодекса правило о том, что в уставе некоммерческой организации, осуществляющей также приносящую доходы деятельность, должны быть определены виды такой деятельности, соответствующие целям ее создания и ее основной деятельности.

Поскольку на доходы, полученные учреждением в результате осуществления им приносящей доходы деятельности, а также приобретенное за счет них имущество не распространяется режим имущества, закрепленного за учреждением на праве оперативного управления, получается, что у учреждения на определенные виды имущества (доходы и приобретенное за счет них имущество) появляется особое

ограниченное вещное право – право самостоятельного распоряжения. Возникает оно в силу прямого указания закона, охватывает традиционную для вещных прав триаду правомочий и реализуется его субъектом самостоятельно.

Однако относительно правовой природы рассматриваемого права среди отечественных исследователей единства мнения нет. Так, одни авторы полагают, что полученные учреждением доходы и приобретенное за счет них имущество поступают в хозяйственное ведение учреждения [10, с. 172; 11, с. 250-251; 12, с. 45; 13, с. 36-37]. По мнению других, полученные доходы и приобретенное за счет них имущество принадлежат учреждению на праве собственности [14, с. 170; 15, с. 247; 16, с. 297-299; 17, с. 44]. Третьи же считают, что право самостоятельного распоряжения – это особое вещное право учреждения, но сами доходы и приобретенное за счет них имущество по-прежнему принадлежат учреждению на праве оперативного управления [18, с. 99-100; 19, с. 71; 20, с. 7-10]. К примеру, по мнению Е.А. Суханова, принадлежащее бюджетному учреждению право самостоятельного распоряжения своими доходами и приобретенным за их счет имуществом с учетом арбитражно-судебной практики [21] следует рассматривать как разновидность права оперативного управления, весьма близкую к аналогичному праву автономного учреждения [5, с. 615].

В то же время формулировка п. 2 ст. 298 ГК РФ в действующей редакции не оставляет сомнений в том, что право учреждения самостоятельно распоряжаться доходами от собственной приносящей доходы деятельности является самостоятельным вещным правом. При этом по своему «объему» данное право отличается и от права собственности, и от права хозяйственного ведения, и от права оперативного управления. Такой позиции по данному вопросу придерживаются также А.И. Карномазов, А.В. Коновалов, Г.А. Кудрявцева, Ю.К. Толстой, В.В. Чубаров, Л.В. Щенникова и др. [22, с. 357; 23, с. 28; 24, с. 480; 25, с. 59-61; 26, с. 60; 27, с. 114-115].

Поскольку право самостоятельного распоряжения имуществом учреждения характеризуется основными признаками субъективного вещного права (есть юридическая связь субъекта (учреждения) с вещью (доходами и приобретенным за счет них имуществом), определенное господство над ней; объектом права являются доходы учреждения и приобретенное за счет них имущество; учреждение имеет возможность удовлетворить свой интерес без посредства других лиц; все иные лица обязаны не препятствовать учреждению в осуществлении им принадлежащих ему правомочий; данное право пользуется абсолютной вещно-правовой защитой, в том числе против собственника имущества; наличествует такой вещно-правовой признак, как право следования), есть основания квалифицировать дан-

ное право как особое ограниченное вещное право, принадлежащее учреждению. Определить его можно как ограниченное вещное право учреждения, предоставляющее его обладателю определенные вид и меру возможного поведения в отношении имущества, полученного в виде доходов от разрешенной приносящей доходы деятельности и учитываемое учреждением на отдельном балансе.

Однако, как можно заключить из положений Проекта Федерального закона о внесении изменений в ГК РФ (ст. 306), разработчики документа считают возможным распространить режим права оперативного управления на всякое имущество учреждения – закрепленное за ним соответствующим публичным образованием, приобретенным за счет средств, выделенных собственником для его приобретения, а также полученное за счет разрешенной ему предпринимательской и иной приносящей доходы деятельности, либо по иным основаниям, не противоречащим закону или уставу учреждения. В связи с этим высказано мнение, что теперь на вопрос о юридической природе права учреждения самостоятельно распоряжаться доходами от приносящей доходы деятельности можно будет дать однозначный ответ: на имущество, приобретенное учреждением в соответствии с п. 2 ст. 298 ГК РФ, оно приобретает право оперативного управления [28, с. 26].

В отношении товаров, работ, услуг, производимых и осуществляемых учреждением в процессе предпринимательской или иной приносящей доходы деятельности, предлагается допустить относительно самостоятельное распоряжение со стороны учреждения, предусмотрев, что учреждение может распорядиться ими без согласия собственника, если иное не установлено законом или иными правовыми актами. И только автономные учреждения вправе самостоятельно распоряжаться имуществом, не относящимся к недвижимому или особо ценному движимому, если оно приобретено за счет разрешенной им предпринимательской или иной приносящей доходы деятельности, либо получено в качестве пожертвования от граждан или юридических лиц.

Литература:

1. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая / Федеральный закон от 30 ноября 1994 г. (с изм. от 7 февраля 2011 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301; 2011. – № 7. – Ст. 901.
2. Федеральный закон от 12 января 1996 г. (с изм. от 29 декабря 2010 г.) «О некоммерческих организациях» // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 145; 2011. – № 1. – Ст. 49.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации / Федеральный закон от 31 июля 1998 г. (с изм. от 29 ноября 2010 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3823; 2010. – № 49. – Ст. 6409.
4. Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации, одобренная Советом при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства 7 октября 2009 г. – URL: <http://iv.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm>
5. Российское гражданское право: учебник. В 2 т. Т. 1: Общая часть. Вещное право. Наследственное право. Интеллектуальные права. Личные неимущественные права / отв. ред. Е.А. Суханов. – М.: Статут, 2011. – 958 с.
6. Закон РФ от 10 июля 1992 г. (в ред. от 13 января 1996 г., с изм. от 2 февраля 2011 г.) «Об образовании» // Вестник Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. – 1992. – № 30. – Ст. 1797; Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 145; 2011. – № 6. – Ст. 793.
7. Проект Федерального закона о внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации, опубликованный по решению Президиума совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 8 ноября 2010 г. – URL: http://www.privlaw.ru/index.php?&page_news=3
8. Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. (с изм. от 8 мая 2010 г.) «Об автономных учреждениях» // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 45. – Ст. 4626; 2010. – № 19. – Ст. 2291.
9. Федеральный закон от 13 декабря 2010 г. «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 51 (ч. I, II, III). – Ст. 6809.
10. Гражданское право: учебник. В 4 т. Т. 2: Вещное право. Наследственное право. Исключительные права. Личные неимущественные права / отв. ред. Е.А. Суханов. – М.: Волтерс Клувер, 2005. – С. 496 с.
11. Кванина В.В. Гражданско-правовое регулирование отношений в сфере высшего профессионального образования. – М.: Готика, 2005. – 368 с.
12. Козлова Н.В. Некоммерческие организации: благотворительность или предпринимательство? // Законодательство. – 1998. – № 1. – С. 39-45.
13. Коновалов А.В. Владение и владельческая защита в гражданском праве. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2001. – 299 с.
14. Баринаева Е.А. Вещные права в системе субъективных гражданских прав // Актуальные проблемы гражданского права: сборник статей. Вып. 6 / под ред. О.Ю. Шиловцова. – М.: НОРМА, 2003. – С. 137-174.
15. Дозорцев В.А. Принципиальные черты права собственности в Гражданском кодексе // Гражданский кодекс Российской Федерации: Проблемы. Теория. Практика: сборник памяти С.А. Хохлова / отв. ред. А.Л. Маковский. – М., 1998. – 480 с. – С. 228-271.
16. Постатейный комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, частей первой, второй, третьей / под ред. Т.Е. Абовой, М.М. Богуславского, А.Ю. Кабалкина, А.Г. Лисицына-Светланова. – М.: Юрайт-Издат, 2005. – 1038 с.
17. Сараев Д.В. Имущественные права учреждений // Юрист. – 2002. – № 9. – С. 43-46.
18. Формакидов Д.А. Концепция развития законодательства Российской Федерации о вещных правах. – Пермь, 2008. – 198 с.
19. Хатунцев О.А. Ограниченные вещные права и их специфика в системе органов внутренних дел. – Уфа: Полиграфист, 2000. – 102 с.
20. Якимов А.А. Проблема правовой природы имущества учреждений, приобретенного за счет внесметных доходов // Юрист. – 2005. – № 6. – С. 7-10.
21. Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 22 июня 2006 г. № 21 (с изм. от 19 апреля 2007 г.) «О некоторых вопросах практики рассмотрения арбитражными судами споров с участием государственных и муниципальных учреждений, связанных с применением статьи 120 Гражданского кодекса Российской Федерации» // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. – 2006. – № 7; 2007. – № 6.
22. Гражданское право: учебник. В 3 ч. Ч. 1 / под ред. Ю.К. Толстого, А.П. Сергеева. – М.: ТЕИС, 1996. – 552 с. Автор главы – Ю.К. Толстой.
23. Карномазов А.И. Право учреждения на самостоятельное распоряжение имуществом // Юрист. – 2002. – № 7. – С. 26-31.
24. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой (постатейный) / отв. ред. О.Н. Садилов. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Инфра-М, 2002. – 940 с. Автор комментария – В.В. Чубаров.
25. Кудрявцева Г.А. Предпринимательская деятельность некоммерческих организаций: проблемы правоприменения // Юридический мир. – 2002. – № 3. – С. 56-62.
26. Леонтьева О.Б. Вещные права образовательных организаций: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2002. – 148 с.
27. Щенникова Л.В. Вещное право: учебное пособие. – М.: Юристъ, 2006. – 192 с.
28. Вербицкая Ю.О. Некоммерческие корпоративные и унитарные организации в проекте Гражданского кодекса Российской Федерации // Гражданское право. – 2011. – № 1. – С. 23-28.

Legal Structure of Organization Baggage

Z. Akhmetianova
The Kazan (Volga Region) Federal University

The author of the article analyzes peculiarities of legal status of organization baggage taking into account the current Russian organization legislation, regulations of “the Concept of development of civil legislation of the Russian Federation” and “Project of Federal law concerning changes of Civil Code of the Russian Federation”. The author studies ownership interests of the organization and justifies reasonability of clear legislative recognition of legal status of organization baggage, including incomes from income-bearing activities.

Key words: organization, right of operational management, right of independent direction, income-bearing activities.

