УДК 347.2:347.195.21

Полотовская Е.Ю.,
Юридический институт ФГБОУ ВПО «Госуниверситет – УНПК»;
старший преподаватель кафедры финансового и предпринимательского права
(Российская Федерация, г. Орёл)

К ВОПРОСУ О КВАЛИФИКАЦИИ ВЕЩНОГО ПРАВА АВТОНОМНЫХ И БЮДЖЕТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ НА ИМУЩЕСТВО, ПРИОБРЕТЕННОЕ ОТ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРИНОСЯЩЕЙ ДОХОД ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Статья посвящена проблеме неопределенности в законодательстве по вопросу о вещном праве, распространяющемся на имущество, приобретенное бюджетным и автономным учреждением в рамках осуществления деятельности, приносящей доход, образовавшейся после того, как указанные учреждения получили право самостоятельного распоряжения имуществом.

Автором анализируются различные подходы к обозначенной проблеме и предпринимается попытка квалифицировать вещное право, на котором бюджетное и автономное учреждения обладают имуществом, приобретенным за счет средств, полученных от осуществления приносящей доход деятельности.

Ключевые слова: учреждение, право, имущество, доход.

Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений», качественно изменивший типологию государственных (муниципальных) учреждений в Российской Федерации, классифицировав их на три типа: казенные, бюджетные и автономные учреждения (до 1 января 2011 года в бюджетной сети действовали бюджетные и автономные учреждения), существенно модифицировал их гражданско-правовое положение. Названный нормативный правовой акт в том числе легализовал осуществление государственными (муниципальными) учреждениями приносящей доход деятельности. Однако до настоящего времени не разрешен вопрос о природе вещного права, которое распространяется на имущество, полученное автономными и бюджетными учреждениями в рамках осуществления деятельности, приносящей доход.

Согласно п. 1 ст. 120 Гражданского кодекса Российской Федерации права учреждения на имущество, закрепленное за ним собственником, а также на имущество, приобретенное учреждением, определяются в соответствии со ст. 296 Кодекса, т.е. как право оперативного управления, представляющее собой ограниченное вещное право, сущность которого состоит в возможности владения и пользования имуществом в соответствии с целями деятельности учреждения и назначением переданного в оперативное управление имущества, а также в возможности распоряжения им с согласия собственника. Между тем нормы ст. 1 Федерального закона «Об автономных учреждениях», п. 3 ст. 298 Гражданского кодекса Российской Федерации закрепляют за автономным и бюджетным учреждениями право самостоятельного распоряжения имуществом, приобретенным бюджетным и автономным учреждениями за счет доходов, полученных от осуществления приносящей доход деятельности.

Проблему законодательной неопределенности в отношении правового режима имущества, приобретенного бюджетным и автономным учреждением, предпринимает попытки решить научное сообщество. Вместе с тем анализ существующих мнений относительно рассматриваемого вопроса позволяет констатировать отсутствие единства подходов по этому поводу. Следует согласиться с мнением Г.А. Кудрявцевой, что «отсутствие уже в законах четкого разъяснения права учреждений самостоятельно распоряжаться доходами, полученными в результате разрешенной предпринимательской деятельности, следует рассматривать как существенный и совершенно неоправданный пробел законодательства, что не способствует качеству практики правоприменения» [1, с. 60].

В настоящее время в юридической литературе наметились четыре основных направления правовой мысли о вещном праве, на котором бюджетному и автономному учреждению принадлежит имущество, приобретенное в процессе осуществления приносящей доход деятельности.

Сторонники первого подхода, полагающие, что указанное имущество закрепляется за бюджетным и автономным учреждением на праве хозяйственного ведения, обосновывают свою точку зрения в том числе тем, что такое имущество учитывается на отдельном балансе учреждения и не может быть изъято у него и в том случае, когда оно используется не по назначению; эта норма по объему и характеру правомочий приближает данное право к праву хозяйственного ведения [2, с. 321]. Однако если распространить право хозяйственного ведения на «заработанное» имущество бюджетных и автономных учреждений, то это будет нарушать их правоспособность, установленную законом, поскольку учреждения не являются субъектами рассматриваемого ограниченного вещного права (ст. ст. 113, 114 Гражданского кодекса Российской Федерации). Также следует отметить узость конструкции права хозяйственного ведения по сравнению с правомочиями, принадлежащими бюджетным и автономным учреждениям.

Другие авторы приводят доводы в пользу фиксации в законодательном порядке права оперативного управления в отношении имущества, полученного автономным и бюджетным учреждением от приносящей доход деятельности. Например, С.О. Лозовская отмечает, что «в ст. 298 Гражданского кодекса РФ речь идет все-таки о праве оперативного управления, но с дополнительным правом самостоятельного распоряжения доходами и приобретенным за счет собственных доходов имуществом, т.е. в данном случае предусматривается дополнительное правомочие, которое входит в содержание права оперативного управления» [3, с. 28].

Третья группа авторов рассматривает обозначенную проблему с точки зрения самостоятельного вещного права, не поименованного гражданским законодательством. Ю.К. Толстой считает, что речь «должна идти об особом вещном праве, которое не укладывается ни в рамки права оперативного управления, ни в режим права хозяйственного ведения» [4, с. 357].

Полагаем, что для единичного случая (имеются в виду бюджетные и автономные учреждения) разработка и введение в законодательство отдельного вещного права нецелесообразна.

Также в литературе нередко встречается точка зрения о том, что в отношении имущества, приобретенного бюджетным и автономным учреждением за счет средств, полученных от осуществления приносящей доход деятельности, целесообразно закрепить право собственности. В более ранних публикациях автор настоящей работы также придерживался данной позиции [5, с. 10—11], поскольку правомочия автономного и бюджетного учреждения в отношении имущества, полученного в ходе осуществления приносящей доход деятельности, в целом тождественны правомочиям собственника. Сторонники рассматриваемого подхода исходят, в частности, из того, что «учреждение самостоятельно отвечает по обязательствам «остальным» имуществом, в отношении которого может быть применена процедура банкротства. Значит, в отношении иного имущества ... учреждение выступает как частный собственник» [6, с. 152]. Однако в силу прямого указания закона государственные (муниципальные) учреждения не могут быть собственниками приобретенного ими имущества, так как обратное противоречило бы сущности учреждения как организационно — правовой формы юридического лица, закрепленной Гражданским кодексом Российской Федерации.

Представляется верным утверждение А.В. Болдырева о том, что «имущественное право, которое возникает у учреждения на приобретенные в результате предпринимательской деятельности вещи, существенно отличается по своему содержанию от права оперативного управления на имущество, полученное от собственника и приобретенное за счет сметных средств». Однако не следует предлагать новое понятие при определении такого права, перегружая и без того изобилующие терминами нормативные правовые акты.

Если предположить, что существует отдельное «право самостоятельного распоряжения имуществом» учреждения, то следует признать, что применительно к недвижимости его придется регистрировать, делая соответствующую запись в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Тогда органу, производящему регистрацию, будет необходимо давать оценку финансовой деятельности организации, подавшей документы с целью регистрации права, и определять источники, за счет которых это имущество приобретено. Такой финансовый анализ — процедура не только сложная, она выходит за рамки функций регистрирующего органа. Это обстоятельство является веским практическим аргументом в пользу рассмотрения права самостоятельного распоряжения имуществом учреждения как права оперативного управления, с оговоркой «особого рода».

Из четырех приведенных подходов к рассматриваемой проблеме наиболее обоснованным представляется подход авторов, квалифицирующих вещное право в отношении имущества, приобретенного бюджетным и автономным учреждением за счет средств от приносящей доход деятельности, как право оперативного управления. Избранный подход согласуется с Концепцией развития гражданского законодательства, разработчики которой отметили, что «право оперативного управления может быть дифференцировано на виды в зависимости от того, насколько ограничено входящее в его состав правомочие распоряжения. Такое распоряжение может быть свободным, осуществляемым без согласия собственника, и ограниченным, осуществляемым с согласия собственника» [8, с. 23—28].

Библиографический список

1. Кудрявцева Г.А. Предпринимательская деятельность некоммерческих организаций: проблемы правоприменения // Юридический мир. 2002. № 3.

2. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации: Часть первая / Отв. ред. О.Н. Садиков. — М., 1995.

3. Лозовская С.О. Право оперативного управления учреждений // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. № 6.

4. Гражданское право. Ч. 1: Учебник / Под ред. Ю.К. Толстого, А.П. Сергеева. 2-е изд., перераб. и доп. — М., 1997.

5. Полотовская Е.Ю. Имущество государственных муниципальных учреждений: право оперативного управления или право собственности? // Административное и муниципальное право. 2011. № 5 (41).

6. Андреев В.К. Актуальные проблемы гражданского и предпринимательского права России: Курс лекций. — М.: Российская академия правосудия, 2012.

7. Болдырев В.А. Гражданско-правовая конструкция юридического лица несобственника. Автореферат докторской диссертации. 2013 год. С. 25.

8. Вербицкая Ю.О. Некоммерческие корпоративные и унитарные организации в проекте Гражданского кодекса Российской Федерации // Гражданское право. 2011. № 1.

Polotovskaya E.U., e-mail: elenapolotovskaya@yandex.ru
Law Institute FSEI HPE "State University — ESIC"; senior lecturer of the department of financial and business law (Russian Federation, Orel)

ON THE QUESTION OF THE QUALIFICATIONS OF PROPERTY LAW AND AUTONOMOUS PUBLIC INSTITUTIONS OF PROPERTY ACQUIRED FROM THE IMPLEMENTATION OF INCOME-GENERATING ACTIVITIES

The article deals with the problem of uncertainty in the law on the issue of Property Act, applied to property acquired by a budget and autonomous institution within the framework of the implementation of income-generating activities, which was formed after these institutions had been given the right to control property.

The author analyzes different approaches to the problem and makes an attempt to qualify property law on which the budget and autonomous institution has property acquired with funds derived from income-generating activities.

Key words: agency, law, property, income.