

## ABOUT THE CONTENT OF THE RIGHT OF OPERATIONAL MANAGEMENT OF AUTONOMOUS ESTABLISHMENT

Sibgatullina G.M.1, Cheparina O.A.2

1, 2 Kazan (Volga region) Federal University

Russia

### Abstract

In the article single questions of the content of the real right of operational management according to the legislation of the Russian Federation are investigated, the ratio of competences of the owner of property of autonomous establishment and the most autonomous establishment on acquisition and order of real estate is considered. Contradictions in legislative registration of the right of operational management of autonomous establishment are investigated. Conclusions about need of removal of contradictions between standards of the Civil code of the Russian Federation, defining the content of competences of autonomous establishment according to the order the real estate acquired at the expense of means from income-bearing activities, and the norms establishing the maintenance of the property right are drawn; about need of specification in this regard competences of autonomous establishment according to the order the real estate acquired at the expense of means from income-bearing activities, and also the rights of such establishment according to the order income gained at the expense of means from income-bearing activities.

Keywords: autonomous establishment, right of operational management, real estate.

### Аннотация

В статье исследуются отдельные вопросы содержания вещного права оперативного управления по законодательству Российской Федерации, рассматривается соотношение правомочий собственника имущества автономного учреждения и самого автономного учреждения по приобретению и распоряжению недвижимым имуществом. Исследуются противоречия в законодательном оформлении права оперативного управления автономного учреждения. Делаются выводы о необходимости снятия противоречий между нормами Гражданского кодекса Российской Федерации, определяющими содержание правомочий автономного учреждения по распоряжению недвижимым имуществом, приобретенным им за счет средств от приносящей доход деятельности, и нормами, устанавливающими содержание права собственности; о необходимости конкретизации в этой связи правомочий автономного учреждения по распоряжению недвижимым имуществом, приобретенным за счет средств от приносящей доход деятельности, а также прав такого учреждения по распоряжению доходами, полученными им за счет средств от приносящей доход деятельности.

Ключевые слова: автономное учреждение – право оперативного управления – недвижимое имущество.

Эффективность российской системы государственных и муниципальных услуг во многом зависит от успешности реализации государственных проектов в этой сфере на уровне основных субъектов таких услуг – государственных и муниципальных учреждений. За последние годы блок законодательства, регулирующего деятельность учреждений, в том числе в части оформления правового режима имущества учреждений, был подвергнут значительным изменениям, что, в

свою очередь, диктует потребность в его теоретическом осмыслении. Изменения в правовом регулировании деятельности учреждений начались в ходе проводимых в России бюджетной и административной реформ. При этом значительное внимание было уделено повышению эффективности работы государственных учреждений, их стимулированию к повышению качества оказываемых услуг и оптимизации бюджетных расходов.

▣ Sibgatullina G.M., Cheparina O.A., 2012

Science and Education December 18th–19th, 2012. Vol. I

612

Можно сказать, что на протяжении последних десяти лет российское законодательство шло по пути поиска оптимальной модели организации деятельности государственных учреждений. Так, на законодательном уровне было закреплено деление государственных (муниципальных) учреждений на типы, соответственно произошла дифференциация в правовом регулировании деятельности учреждений, расширились полномочия государственных (муниципальных) учреждений по распоряжению имуществом.

Среди государственных (муниципальных) учреждений своим гражданско-правовым статусом выделяется автономное учреждение. Правовой режим имущества автономных учреждений, в первую очередь, определяется содержанием права оперативного управления таких учреждений (ст. 120, 296, 298 Гражданского кодекса Российской Федерации [1] (далее – ГК РФ)). Автономное учреждение не обладает статусом получателя бюджетных средств, пользуется большей по сравнению с иными типами учреждений свободой в осуществлении полномочий по распоряжению имуществом. Так, в соответствии с п.2 ст.298 ГК РФ автономное учреждение без согласия собственника не вправе распоряжаться недвижимым имуществом и особо ценным движимым имуществом, закрепленными за ним собственником или приобретенными автономным учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества. Остальным имуществом, находящимся у него на праве оперативного управления, автономное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно, если иное не установлено законом. Доходы, полученные автономным учреждением от приносящей доход деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение автономного учреждения. Указанные положения содержатся также в ст. 3 Федерального закона «Об автономных учреждениях» [2] (далее – ФЗ об автономных учреждениях).

Таким образом, из смысла указанных положений ГК РФ и ФЗ об автономных учреждениях следует, что в отличие от бюджетного учреждения автономное учреждение свободно в распоряжении недвижимым имуществом, приобретенным им за счет средств от приносящей доход деятельности. Более того, если сделка по отчуждению такого недвижимого имущества не будет относиться к категории крупной сделки или сделки с заинтересованностью, то такое решение руководитель автономного учреждения вправе принять самостоятельно, то есть указанный вопрос не нужно будет выносить на рассмотрение наблюдательного совета автономного учреждения, а также согласовывать его с собственником имущества учреждения. Кроме того, такое учреждение, будучи свободным в расходовании средств, полученных от приносящей доход деятельности, вправе самостоятельно без согласия собственника решать вопрос о приобретении за счет указанных средств недвижимого имущества.

Применение на практике указанных норм связано с соотношением прав автономного учреждения по приобретению недвижимого имущества и распоряжению им с правами собственника имущества автономного учреждения.

В соответствии с п. 2 ст. 298 ГК РФ имущество, приобретенное за счет средств от приносящей доход деятельности, поступает в самостоятельное распоряжение автономного учреждения. Но при этом нужно помнить, что единственно возможным вещным правом, на котором за автономным учреждением может быть закреплено имущество, является право оперативного управления. Соответственно автономное учреждение не может быть собственником имущества. Так, в соответствии с п. 1 ст. 3 ФЗ об автономных учреждениях имущество автономного учреждения закрепляется за ним на праве оперативного управления в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации. Собственником имущества автономного учреждения является соответственно Российская Федерация (субъект Российской Федерации, муниципальное образование). Недвижимое имущество, приобретенное автономным учреждением за счет средств от приносящей доход деятельности, после процедур государственной регистрации прав на недвижимое имущество также поступает в собственность соответствующего публично-правового образования. Пунктом 3 ст. 4 ФЗ об автономных учреждениях определено, что финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания автономного учреждения осуществляется с учетом расходов на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за автономным учреждением учредителем или приобретенных автономным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, расходов на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается соответствующее имущество, в том числе земельные участки. Таким образом, закон не содержит обязанности собственника автономного учреждения по финансированию расходов на содержание недвижимого имущества, приобретенного таким учреждением за счет средств от приносящей доход

Science and Education December 18th–19th, 2012. Vol. I

613

деятельности. В то же время закон напрямую не устанавливает обязанности самого автономного учреждения по содержанию такого имущества. В соответствии с п. 14 Положения об учете федерального имущества [3] объекты недвижимого имущества, приобретенные автономным учреждением за счет средств от приносящей доход деятельности, подлежат включению в реестр федерального имущества также как иное недвижимое имущество автономного учреждения и отражаются в данном реестре как федеральное имущество. В соответствии со ст. 210 ГК РФ Российская Федерация обязана нести бремя содержания принадлежащего ему имущества, если иное не предусмотрено законом или договором.

В части содержания такой недвижимости имеет место практика финансирования ее содержания самим собственником. Так, в соответствии с Приказом Министерства образования и науки РФ от 28 апреля 2011 г. N 1558 [4] руководители подведомственных организаций обязаны ежегодно, в сроки, установленные для сдачи бухгалтерской (бюджетной) отчетности, представлять в Департамент инвестиционного развития и федерального имущества Минобрнауки РФ паспорт организации с отражением в нем информации, в том числе, об объектах недвижимого имущества, закрепленных за автономными учреждениями на праве оперативного управления, по прилагаемой форме. Согласно указанной форме объекты недвижимого имущества, приобретенного за счет средств от приносящей деятельности, из числа иных объектов

недвижимого имущества не выделяются и отражаются как объекты, закрепленные за учреждением на праве оперативного управления. Информация, предоставляемая Минобрнауки РФ в соответствии с указанным нормативным актом, является основанием для финансирования подведомственных ему автономных учреждений. Само такое имущество закрепляется за автономными учреждениями указанным Министерством на праве оперативного управления. Таким образом, данное недвижимое имущество приобретает правовой режим имущества, закрепленного за автономным учреждением собственником, и его содержание осуществляет собственник имущества автономного учреждения.

В этой связи полагаем, что нормы закона, устанавливающие право автономного учреждения самостоятельно распоряжаться средствами от приносящей доход деятельности, не отвечают интересам собственника имущества учреждения, так как дают возможность без согласования с ним приобретать недвижимое имущество, бремя содержания которого в последующем он вынужден будет нести<sup>1</sup>.

Нормы закона, предоставляющие автономному учреждению право самостоятельно распоряжаться недвижимым имуществом, также входят в противоречие с интересами собственника имущества автономного учреждения. Так, распоряжение имуществом путем его отчуждения может означать выбытие объекта недвижимого имущества из федеральной (региональной, муниципальной) собственности. Но в соответствии с п.1 ст. 235 ГК РФ право собственности прекращается при отчуждении собственником своего имущества другим лицам, отказе собственника от права собственности, гибели или уничтожении имущества и при утрате права собственности на имущество в иных случаях, предусмотренных законом. То есть, закон в качестве нормы хозяйственного оборота предусматривает, что отчуждение имущества происходит по воле собственника. Таким образом, установленные в ст.298 ГК РФ правила об отчуждении рассматриваемого нами имущества автономного учреждения по сути означают возможность осуществления таких действий помимо воли собственника, что противоречит иным нормам ГК РФ, в частности ст. 235 ГК РФ.

Необходимо отметить, что проект федерального закона «О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации» [5] предусматривает запрет на распоряжение автономным учреждением всем недвижимым имуществом, устанавливая, что 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 (п. 4 ст. 3063). Полагаем, что представленная в проекте редакция снимает существующие в настоящее время в законодательстве противоречия в части соотношения прав автономного учреждения и собственника его имущества в вопросах приобретения таким учреждением недвижимого имущества и распоряжения им.

#### Примечание

1 Полагаем, что правовым средством, позволяющим решить указанную проблему в соответствии со ст. 210 ГК РФ, является договор между собственником имущества и соответствующим автономным

учреждением, устанавливающим обязанность такого учреждения по несению бремени расходов на содержание недвижимого имущества, приобретенного таким учреждением за счет средств от приносящей доход деятельности.

#### Литература

- [1] Часть первая Гражданского кодекса Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. N 51-ФЗ (с изм. и доп.) // СЗ РФ – 1994. – N 32. – Ст. 3301.
- [2] Федеральный закон № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (с изм. и доп.) // Парламентская газета. – 2006. – N 185-186.
- [3] Постановление Правительства Российской Федерации от 16 июля 2007 г. N 447 «О совершенствовании учета федерального имущества» (с изм. и доп.) // СЗ РФ. – 2007. – N 34. – Ст. 4237.
- [4] Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 28 апреля 2011 г. N 1558 «О ведении реестра подведомственных Министерству образования и науки Российской Федерации организаций» // [Эл. ресурс] – Режим доступа: <http://минобрнауки.рф/>.
- [5] Проект федерального закона «О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации» // [Эл. ресурс] – Режим доступа: <http://www.arbitr.ru/>.