

© Н.А. КИРИЛОВА

kirilovan@yandex.ru

УДК 43-1

ПРАВО ОПЕРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

АННОТАЦИЯ. В статье анализируется понятие права оперативного управления, его место в современном российском праве. Особое внимание уделено правовым возможностям государственных и муниципальных учреждений в отношении имущества, закрепленного за ними на праве оперативного управления, получившим закрепление в ФЗ № 83.

SUMMARY. The article analyzes the concept of the operational administration right, its a place in the modern Russian law system. Special attention is paid to legal possibilities of state and municipal institutions in relation to the property assigned to them on the right of operational administration, as fixed in the federal law № 83-FZ.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Право оперативного управления; государственные и муниципальные учреждения; владение, пользование, распоряжение публичным имуществом.

KEY WORDS. Operational administration right; state and municipal institutions; possession, using and disposal of public property.

Базовым имущественным правом государственных и муниципальных учреждений, основой осуществления их деятельности является право оперативного управления, правовое регулирование которого в настоящее время претерпевает кардинальные изменения.

Правовая категория «право оперативного управления» была создана советскими цивилистами для конкретных исторических, политических, экономических условий [1; 30], [2; 322]. С началом экономических преобразований в России, казалось, 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 [3], [6, 15]. 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 [4] и в проекте Гражданского кодекса РФ (ст. 306-306⁵) [9].

В современном российском праве право оперативного управления закреплено в ГК РФ, других федеральных законах, в частности, в Федеральном законе от 23 апреля 2010 года № 83-ФЗ «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 ст. 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 и 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 режим в отношении имущества учреждения, такие как: форма собственности учреждения; тип учреждения; свойства самого имущества (оборотоспособность, подвижность, ценность и т.д.); наличие правовых предпосылок, позволяющих учреждению осуществлять приносящую доходы деятельность [6; 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 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 государство (муниципальные образования) управляют своим имуществом, оказывают публичные услуги, выполняют публичные функции и др. Для того, чтобы все эти за-

дачи 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 прийти до того, что каждое государственное (муниципальное) учреждение станет носителем уникального, только ему присущего права оперативного управления. В такой ситуации, даже если ее не доводить до абсурда, мало того, что фундаментальный философско-правовой принцип единства формы и содержания будет проигнорирован, еще и возникнет правовая неопределенность для всех участников гражданского оборота, которые не смогут определить объем правомочий учреждений без кропотливой и длительной работы по анализу множества законодательных актов, регламентирующих содержание права оперативного управления конкретного учреждения. Полагаю, нельзя бесконечно «плодить» новые конструкции и их вариации; категории, имеющие одно название, должны иметь и общее содержание.

Относительно содержания права оперативного управления, то оно в общем виде закреплено в ст. 296 ГК РФ, в редакции ст. 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 будет осуществляться 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) [7; 24-29].

Существенным образом изменено и содержание ст. 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 существенно 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. Иными словами, в зависимости от вида имущества, закрепленного за автономными и бюджетными учреждениями, также можно выделить два вида права оперативного управления: 1) право оперативного

управления недвижимым имуществом и особо ценным движимым имуществом; и 2) право оперативного управления движимым имуществом. Первой категорией имущества учреждения вправе распоряжаться только с согласия собственника, а второй — самостоятельно. Причем внимательный анализ ст. 298 ГК РФ в редакции ФЗ №-83 приводит к мысли, что автономное учреждение не вправе без согласия собственника распоряжаться недвижимым и особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества, а бюджетное учреждение без согласия собственника не вправе распоряжаться аналогичным имуществом и дополнительно не вправе распоряжаться и недвижимым имуществом, приобретенным за счет средств, полученных от приносящей доходы деятельности. То есть право оперативного управления бюджетного учреждения несколько уже, чем право автономного учреждения.

Но в целом правовой режим недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленного за учреждениями, схож. Сложности могут возникать лишь с определением данного имущества. Что касается понятия недвижимости, то оно традиционно и определено в п. 1 ст. 130 ГК РФ, а категория особо ценного движимого имущества относительно новая для российского права. Она впервые появилась в ст. 3 Федерального закона «Об автономных учреждениях» и, соответственно, применялась в только отношении автономных учреждений. До принятия Закона № 83-ФЗ для бюджетных учреждений правовой режим закрепленного за ними имущества не зависел от его категории. С принятием Закона № 83-ФЗ категория «особо ценное имущество» приобретает юридическое значение и для бюджетных учреждений.

Правовой режим особо ценного имущества имеет особенность — данным имуществом можно распоряжаться только с согласия собственника. Основные подходы к пониманию «особо ценного имущества» в настоящее время закреплены в Постановлении Правительства РФ от 26 июля 2010 года № 538 «О порядке отнесения имущества автономного или бюджетного учреждения к категории особо ценного движимого имущества» [8]. Так, к особо ценному движимому имуществу может быть отнесено: 1) движимое имущество, балансовая стоимость, которого составляет от 200 до 500 тыс. руб. — для федеральных автономных и бюджетных учреждений; от 50 до 500 тыс. руб. — для региональных автономных и бюджетных учреждений; от 50 до 200 тыс. руб. — для муниципальных автономных и бюджетных учреждений; 2) иное движимое имущество, без которого осуществление автономным или бюджетным учреждением предусмотренных его уставом основных видов деятельности будет существенно затруднено; 3) имущество, отчуждение которого осуществляется в специальном порядке, установленном законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Как видно из этого перечня, границы «попадания» имущества в категорию особо ценного достаточно широкие. Конкретные перечни особо ценного движимого имущества автономных и бюджетных учреждений будут определяться органами, осуществляющими функции и полномочия учредителя. Следовательно, несмотря на то, что наличие «каучуковых» норм является характерной особенностью гражданско-правового регулирования, в отношении имущества государственных и муниципальных учреждений такой подход вряд ли оправдан. Во-первых, правовому регулированию управления публичным имуществом должна быть присуща иная тенденция, а именно — императивность. Во-вторых, учитывая возможность возникновения

конфликта интересов между учреждением (стремлением, которого является включить большую часть имущества в перечень движимого имущества и распоряжаться им самостоятельно без согласия учредителя) и учредителем (стремление которого прямо обратное: большую часть имущества поместить в перечень особо ценного движимого имущества и тем самым обеспечить контроль за его использованием) нормы подобного рода являются примером коррупциогенных. При наличии такого широкого усмотрения органов государства и местного самоуправления в определении вида имущества такие нормы создают благодатную почву для злоупотреблений и нарушений прав как учреждений, так и публично-правовых образований. Полагаю, данные критерии необходимо конкретизировать.

Выше были рассмотрены разновидности права оперативного управления в зависимости от вида, типа учреждений и вида имущества. Но еще одно деление можно проводить в зависимости от способа приобретения имущества: 1) право оперативного управления на имущество, закрепленное собственником, или приобретенное за счет средств, выделенных собственником для этой цели; 2) право оперативного управления на имущество, приобретенное за счет средств, полученных от осуществления приносящей доходы деятельности. Первый вид права оперативного управления является традиционным, имеющим легальное закрепление. Относительно второго вида права ситуация сложнее, вопрос о его правовой природе в российском праве не имеет однозначного решения [3; 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, 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». Но изложенные выше подходы имели небольшую практическую ценность, так как право учреждений самостоятельно распоряжаться доходами от разрешенной приносящей доходы деятельности блокировалось нормами публичного права: ст. 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. В обновленном законодательстве нашло закрепление лишь положение о том, что такие доходы поступают в самостоятельное распоряжение учреждения (частного — абз. 2 п. 1 ст. 298 ГК РФ; автономного учреждения — абз. 2 п. 2 ст. 298 ГК РФ, бюджетного учреждения — 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 анализ действующего законодательства не позволяет однозначно определить природу права учреждения на доходы, полученные от осуществления приносящей доходы деятельности. Эта дискуссия в очередной раз проявит свою актуальность с вступлением в силу Закона № 83-ФЗ, так как решение этого вопроса влияет, прежде всего, на возможности учреждения распоряжаться такого рода имуществом.

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 оправдана. Можно согласиться с такими законодательными решениями относительно права оперативного управления государственных и муниципальных учреждений, как расширение правовых возможностей учреждения по распоряжению имуществом; разграничению правового режима движимого и особо ценного движимого имущества; созданию единого правового режима владения и пользования имуществом, закрепленным за учреждением на праве оперативного управления. В то же время ряд законодательных новелл, нашедших отражение в Законе № 83-ФЗ, представляются весьма спорными, требующими дальнейшего осмысления и корректировки.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Петров Д.В. Право хозяйственного ведения и право оперативного управления. СПб., 2002. 273 с.
2. Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность. М.; Л., 1948. 451 с.
3. Суханов Е.А. Ограниченные вещные права // Хозяйство и право. 2005. № 1. С. 7-31.
4. Концепции 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.
5. Федеральный закон от 23 апреля 2010 года № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 19. Ст. 2291.
6. Сморчкова Л.Н. Особенности правового режима имущества различных видов образовательного учреждения // Образовательное право. 2009. № 7. 28-33.
7. Кирилова Н.А. Аренда имущества, закрепленного за государственными (муниципальными) учреждениями // Хозяйство и право. 2010. № 8. С. 24-29.
8. Постановление Правительства РФ от 26 июля 2010 года № 538 «О порядке отнесения имущества автономного или бюджетного учреждения к категории особо ценного движимого имущества» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 31. Ст. 4237.
9. URL: <http://www.arbitr.ru/press-centr/news>.