

Чепарина Ольга Александровна
ст. преподаватель кафедры гражданского
и предпринимательского права Казанского
(Приволжского) федерального университета, к.ю.н.
Чепарина Ольга Александровна

Об изменениях в правовом статусе учреждений

Организационно-правовая форма учреждения на протяжении последнего десятилетия подвергалась значительным изменениям в законодательном регулировании и, несмотря на это, на сегодняшний день в правовом оформлении института учреждения остается ряд несовершенств, требующих своего разрешения. Изменения, предлагаемые проектом Федерального закона «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹ (далее – проект), направлены на восполнение законодательных пробелов в правовом регулировании деятельности учреждений.

Предлагаемые проектом изменения в отношении учреждений можно условно разделить на две группы. Это, во-первых, изменения, касающиеся правового статуса некоммерческих организаций в целом, и, во-вторых, изменения в правовом положении учреждений.

К числу первых можно отнести следующие изменения.

Законодатель предлагает закрепить в Гражданском кодексе Российской Федерации² (далее – ГК РФ) деление юридических лиц на корпоративные и унитарные организации. При этом унитарные организации в проекте определяются как юридические лица, учредители которых не становятся их участниками и не приобретают в них прав членства. К ним проект предлагает отнести государственные и муниципальные унитарные предприятия, фонды, учреждения, а также религиозные организации (ст.65.1. в редакции проекта).

Соответственно среди некоммерческих организаций проект предлагает выделить организации двух видов: некоммерческие корпоративные организации и некоммерческие унитарные организации. К числу последних предлагается отнести наряду с другими некоммерческими организациями учреждения.

Еще одним нововведением проекта в отношении некоммерческих организаций является положение о размере имущества, закрепляемого за вновь созданной некоммерческой организацией. В этой связи необходимо отметить, что исследователи не раз отмечали в качестве недостатка правового регулирования отсутствие в законодательстве четких требований к виду, составу и объему создаваемой имущественной базы большинства юридических лиц, что в полной мере относится и к учреждениям³. Проект предлагает частично преодолеть указанный пробел путем дополнения ГК РФ положением следующего содержания: некоммерческая организация, уставом которой предусмотрено осуществление приносящей доходы деятельности, должна иметь обособленное имущество, на которое может быть обращено взыскание по ее обязательствам, в размере не менее минимального уставного капитала, предусмотренного для обществ с ограниченной ответственностью (пункт 2 статьи 66.2 в редакции проекта). В соответствии с п.2 ст.66.2 ГК в редакции проекта размер уставного капитала общества с ограниченной ответственностью не может быть менее десяти тысяч рублей.

К числу изменений, касающихся правового статуса учреждений, можно отнести следующие положения.

Проект предлагает ввести запрет на соучредительство нескольких лиц при создании учреждений (абзац 2 п. 2 ст.120 в редакции проекта). Необходимо отметить, что на сегодняшний день закон разрешает в ряде случаев совместное учредительство в отношении отдельных видов учреждений. Например, такая норма существует в отношении негосударственных образовательных учреждений (п. 1 ст. 11 Закона РФ «Об

образовании»⁴). Учитывая императивность предлагаемой проектом нормы о запрете соучредительства в отношении учреждений, полагаем, что в случае принятия проекта в представленной редакции соответствующие нормативные правовые акты должны быть приведены в соответствие с ГК РФ¹.

Проектом впервые с момента действия ГК РФ предлагается закрепить единую для всех учреждений норму о системе органов учреждения. Можно сказать, что на сегодняшний день учреждение остается единственной организационно-правовой формой юридических лиц, в отношении которой в гражданском законодательстве отсутствуют единая норма, регламентирующая правовые основы управления такой организацией как юридическим лицом⁵. К числу органов проект относит руководителя, назначаемого учредителем, либо избираемого его коллегиальным органом и утверждаемого его учредителем (для государственных и муниципальных учреждений), а также коллегиальный орган (совет), подотчетный учредителю, который может создаваться в случаях и в порядке, предусмотренных законом (п.4 ст.120 в редакции проекта)².

Важными представляются изменения в ГК в части регламентации прав собственника имущества учреждения (учредителя) (ст. 306.1 в редакции проекта). Дело в том, что на сегодняшний день в ГК отсутствует единая норма о правах собственника имущества (учредителя) в отношении созданного им учреждения. Закон регламентирует права учредителя лишь в отношении автономного учреждения (ст. 9 ФЗ «Об автономных учреждениях»⁶). Между тем указанная норма закладывает основы

¹Вместе с тем считаем, что требует отдельного рассмотрения целесообразность закрепления подобной нормы без всяких оговорок и исключений для отдельных видов учреждений.

² Полагаем, что в данном случае проектом оставлены без внимания нормы законодательства, предусматривающие создание в отдельных учреждениях коллегиальных органов, неподотчетных учредителю, например, конференций работников государственных высших учебных заведений, ученых советов вузов и др.

гражданско-правовых отношений между учредителем и созданным им учреждением. В соответствии с проектом к ведению собственника имущества учреждения относятся вопросы создания учреждения, определения предмета и целей его деятельности, реорганизации и ликвидации, осуществления контроля за использованием по назначению и сохранностью принадлежащего учреждению имущества, а также осуществление иных полномочия, предусмотренные законом или уставом предприятия или учреждения.

Проект предлагает закрепить норму, в соответствии с которой частное учреждение может быть преобразовано учредителем только в фонд. Таким образом, вводится ограничение в праве преобразования частного учреждения в ряд иных организаций. На сегодняшний день в соответствии со ст. 17 ФЗ «О некоммерческих организациях»⁷ частное учреждение может быть преобразовано в фонд, автономную некоммерческую организацию, хозяйственное общество. Устанавливая запрет на преобразование коммерческих организаций в некоммерческие и некоммерческих организаций в коммерческие, проект делает исключение в отношении реорганизации унитарных предприятий, государственных и муниципальных учреждений, некоммерческих корпораций, кроме общественных организаций, а также в отношении иных случаев, предусмотренных законом.

Проект вводит субсидиарную ответственность собственника имущества по ряду обязательств автономного и бюджетного учреждений, а именно по обязательствам таких учреждений, связанных с причинением вреда гражданам при недостаточности имущества учреждений (пункты 5 и 6 ст.120.1.). Указанное положение проекта представляется весьма значимым. Так, в литературе неоднократно обращалось внимание на некорректность норм гражданского законодательства, исключая ответственность собственника имущества по долгам бюджетных и автономных учреждений. Полагаем, что законодателю в этом вопросе следовало пойти дальше и

закрепить субсидиарную ответственность государства по всем обязательствам бюджетных и автономных учреждений.

В соответствии с проектом по обязательствам собственника частного учреждения взыскание может быть обращено на имущественный комплекс такого учреждения в целом, что в случае отчуждения имущественного комплекса влечет замену собственника-учредителя (п.3 ст.120.2.).

Значительное число изменения в правовом статусе учреждений касаются положений о режиме права оперативного управления учреждения.

Согласно проекту право оперативного управления сохраняется в ГК РФ как единственное вещное право на хозяйствование с имуществом собственника. Законодатель предлагает не сохранять права хозяйственного ведения в качестве отдельного вещного права. Субъекты этого вещного права (государственные и муниципальные унитарные предприятия) становятся субъектами права оперативного управления. При этом объем их правомочий в части пользования и распоряжения имуществом в связи с указанными нововведениями не меняется. Важным моментом в правовом режиме оперативного управления является упорядочение норм об основаниях возникновения указанного вещного права (ст. 306 в редакции проекта). Так, в соответствии с п.2 ст.306 ГК РФ в редакции проекта имущество считается принадлежащим предприятию или учреждению, если оно закреплено за ними соответствующим публичным образованием, приобретено за счет средств, выделенных собственником для его приобретения, а также получено за счет разрешенной им предпринимательской или иной приносящей доходы деятельности либо по иным основаниям, не противоречащим закону или уставу предприятия или учреждения. Указанные изменения в ГК РФ в случае их принятия в изложенной редакции положат конец дискуссиями по вопросу о возможности выделения права на самостоятельное распоряжение доходами от приносящей доход деятельности и имуществом, приобретенного от такой деятельности, в качестве самостоятельного вещного права⁸.

Новым является также положение о праве собственника имущества учреждений, за исключением казенных, устанавливать порядок распределения их доходов, полученных за счет разрешенной им предпринимательской или иной приносящей доходы деятельности. На сегодняшний день подобная норма закреплена в ГК лишь в отношении казенных предприятий (п.2 ст. 297 ГК РФ).

Согласно проекту собственник имущества вправе использовать для защиты права оперативного управления учреждения, предусмотренные ГК РФ способы защиты вещных прав, за исключением случаев, когда эти способы защиты использует само учреждение.

В ГК предлагается сохранить норму о праве собственника имущества изъять неиспользуемое или используемое не по назначению имущество, закрепленное за учреждениями, а также приобретенное учреждениями за счет средств, выделенных им собственником на приобретение этого имущества. Но при этом сделано исключение в отношении автономных учреждений. В соответствии с проектом имущество, закрепленное за автономным учреждением, не подлежит изъятию собственником. Кроме того согласно проекту изъятию неиспользуемого либо используемого не по назначению имущества учреждения должна предшествовать целая процедура (пункты 2 и 3 ст. 306.2 в редакции проекта). Так, собственник имущества, установив, что учреждение не использует или использует не по назначению имущество, должен предупредить учреждение о возможности изъятия этого имущества и предоставить разумный срок для устранения нарушения. Изъятие имущества у учреждения допускается по решению собственника при условии, что учреждение не устранило недостатки, послужившие основанием для соответствующего предупреждения. Полагаем, что указанные изменения в ГК послужат гарантией защиты интересов учреждения.

Предлагаемые в проекте Федерального закона «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса

Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации» изменения в правовом статусе учреждений служат примером проявляющейся в указанном документе тенденции детального развития гражданского законодательства путем восполнения законодательных пробелов, а также уточнения норм, допускающих неоднозначное толкование.

¹ <http://www.arbitr.ru> по состоянию на 7 февраля 2012 г.

² Часть первая Гражданского кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 30 ноября 1994 г. N 51-ФЗ с изм. и доп. // СЗ РФ – 1994. – N 32. – Ст. 3301, Часть вторая Гражданского кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 26 января 1996 г. N 14-ФЗ с изм. и доп. // СЗ РФ. – 1996. – N 5. – Ст. 410, Часть третья Гражданского кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 26 ноября 2001 г. N 146-ФЗ с изм. и доп. // СЗ РФ. – 2001. – N 49. – Ст. 4552, Часть четвертая Гражданского кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 18 декабря 2006 г. N 230-ФЗ с изм. и доп. // СЗ РФ. – 2006. – N 52 (часть I). – Ст. 5496.

³ Лескова Ю.Г. Серова О.А. Учреждения в системе юридических лиц России: монография. / Ю.Г.Лескова, О.А. Серова. – Самара: Самар. Гуманит. Акад. 2007. – С.60.

⁴ Об образовании: Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 г. N 3266-1 с изм. и доп. // ВСНД РФ и ВС РФ. – 1992. – N 30. – Ст. 1797.

⁵ Чепарина О.А. Организационная структура бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования как юридического лица (гражданско-правовой аспект): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2008. – С.20.

⁶ Об автономных учреждениях: Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ с изм. и доп. // СЗ РФ. – 2006. – N 45. – Ст. 4626.

⁷ О некоммерческих организациях: Федеральный закон от 12.01.1996 №7-ФЗ с изм. и доп.// СЗ РФ. – 1996. – N 30. – Ст. 145.

⁸ Чепарина О.А. Проект изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации о праве оперативного управления // Современная реформа гражданского законодательства России: сборник трудов Всероссийской интернет-конференции. Казань, 18-21 апреля 2011 г./Отв.ред., Чельшев М.Ю.; Казанский (Приволжский) федеральный университет. - Казань: Казанский университет, 2012. –С. 53.