

УДК 347.191.12

РЕФОРМА ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: ПРАВОВЫЕ МОДЕЛИ УЧРЕЖДЕНИЯ

Д. Г. Попова

REFORM OF THE CIVIL LAW: LEGAL MODEL OF INSTITUTIONS

D. G. Popova

В статье освещаются теоретические проблемы, связанные с закреплением в ГК РФ различных моделей учреждения с индивидуальным набором параметров (частное, казенное, автономное и бюджетное учреждение). Делается вывод о том, что указанные модели представляют собой переходные правовые конструкции, которые предлагается трансформировать в две организационно-правовые формы: частное и публичное учреждение. Автор полагает необходимым сохранить правовую модель казенного учреждения, которая является способом юридического закрепления особого гражданско-правового статуса государственных и муниципальных органов.

The paper deals with theoretical problems associated with fixing 4 different models of institutions with individual sets of parameters (private, state-owned, independent and budget organization) in the Civil Code. The author concludes that these models represent a transitional legal structure. These theoretical structures should be converted to two specific legal forms: the private institution and the public institution. The author proposes to retain the legal model of state-owned institution for public and municipal agencies.

Ключевые слова: юридическое лицо, учреждение, казенное учреждение, автономное учреждение, бюджетное учреждение, публичное учреждение, частное учреждение.

Keywords: legal entity, institution, Some current problems of reforming procuratorial supervision state-owned institution, independent institution, budgetary institution, public institution, private institution.

ГК РФ называет учреждение в качестве одной из организационно-правовых форм юридического лица. Учреждением признается некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера (п. 1 ст. 50 ГК РФ и п. 1 ст. 120 ГК РФ). Основные цели деятельности данной организации не связаны с извлечением прибыли, хотя закон допускает осуществление учреждением с согласия собственника деятельности, приносящей доход. Как всякая некоммерческая организация, учреждение обладает специальной правоспособностью и не может совершать сделки, выходящие за пределы установленной правоспособности.

В российском гражданском законодательстве учреждение представляет собой редкую организационно-правовую форму юридического лица, не являющегося собственником обособляемого им для участия в гражданском обороте имущества, приобретаая на него право оперативного управления. До 2006 года ГК РФ содержал общее определение понятия «учреждение». Правовое регулирование отдельных видов и типов учреждений осуществлялось специальными законами и ведомственными нормативно-правовыми актами. В ходе реформы гражданского законодательства общие нормы об учреждении подверглись изменениям. Впервые на уровне кодифицированного нормативно-правового акта были выделены основные виды и типы учреждений. Действующая редакция ст. 120 ГК РФ называет частные учреждения, создаваемые гражданином или юридическим лицом, а также государственные и муниципальные учреждения, создаваемые Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации, муниципальным образованием – основные виды учреждений. Публичные (государственные и муниципальные) учреждения подразделены на типы: казенные, бюджетные и автономные.

До указанных законодательных изменений все учреждения имели ряд общих характеристик, позволяющих выделить учреждение в особую организационно-правовую форму юридического лица.

Учреждения полностью или частично финансировались собственником, а имущество закреплялось за учреждениями на особом праве – праве оперативного управления. В отличие от казенных предприятий, которые также обладали имуществом на праве оперативного управления, учреждения, по общему правилу, не могли распоряжаться имуществом, закрепленным за ними собственником на праве оперативного управления или приобретенным за счет средств, выделенных на эти цели собственником. С другой стороны, в самостоятельное распоряжение учреждений поступали доходы, полученных ими от разрешенной собственником дополнительной деятельности, приносящей доходы. Учреждения преследовали некоммерческие цели, в соответствии с которыми и должны были использовать обособляемое на праве оперативного управления имущество. Приносящая доход деятельность учреждения также должна была соответствовать этим некоммерческим целям и служить их достижению. Закон устанавливал ограниченную имущественную ответственность учреждения его денежными средствами. Субсидиарную ответственность по долгам учреждения нес собственник его имущества.

В настоящее время между выделяемыми ГК РФ типами учреждений существуют различия. Это касается механизма их финансового обеспечения; возможности и порядка распоряжения имуществом, принадлежащим учреждению на праве оперативного управления; границ хозяйственной самостоятельности; пределов имущественной ответственности учреждения и его собственника по долгам учреждения. По этим же параметрам частное учреждение также имеет свои особенности по сравнению с публичными учреждениями названных типов.

Сравнение типов публичного учреждения (казенных, бюджетных и автономных) и частных учреждений дает основания полагать, что в настоящее время существует 4 модели учреждения с индивидуальным набором параметров, что свидетельствует о размывании границ названной организационно-правовой формы.

Особого внимания заслуживает казенное учреждение, которое среди публичных учреждений обладает наименьшей самостоятельностью. По общему правилу казенное учреждение не может распоряжаться имуществом без согласия собственника, а полученные доходы от разрешенной деятельности подлежат зачислению в бюджет. Закон также ограничивает случаи их участия в гражданском обороте от собственного имени, поскольку все государственные и муниципальные контракты и другие договоры, оплачиваемые из бюджета, заключаются ими от имени публично-правового образования. В результате проведения реформы системы государственных (муниципальных) учреждений органы государственной власти и местного самоуправления были переведены в казенные учреждения. Ранее для участия в гражданских правоотношениях от собственного имени им предоставлялась специальная правоспособность бюджетного учреждения. Указанная особенность государственных и муниципальных органов создавала проблему разграничения случаев их участия в гражданском обороте в качестве органов публично-правового образования (от имени и в интересах последнего) от участия от собственного имени в качестве учреждений [2, с. 226 – 227; 3, с. 197]. Поэтому некоторые авторы предлагали вообще не признавать самостоятельной юридической личности за государственными и муниципальными органами. По мнению О. В. Михайленко, «любое участие органа власти в гражданском обороте – это всегда непосредственное участие самого публично-правового образования, а никак не участие самостоятельного субъекта гражданского права [6, с. 76]. И потому теоретически несостоятельно придание им статуса субъекта гражданского права – юридического лица в форме учреждения [7, с. 117]. Представляется, что признание за большинством государственных и муниципальных органов юридической личности служит нескольким целям.

Во-первых, этим достигается обособление от казны имущества, служащего материальной базой для функционирования данного органа как такового.

Во-вторых, гарантируется финансовое обеспечение их деятельности за счет средств соответствующего бюджета.

В-третьих, конструкция учреждения не позволяет бесконтрольно расходовать выделенные на содержание указанного органа денежные средства и распоряжаться иным принадлежащим ему имуществом.

Как отмечает И. В. Елисеев, организационно-правовая форма учреждения является «оптимальной для введения в гражданский оборот субъектов, которым требуется ограниченный объем прав, необходимый лишь для материально-технического обеспечения их деятельности» [2, с. 207], что в полной мере относится к учреждениям-госорганам. В то же время, указанные образования являются нетипичными учреждениями. Они не вправе использовать предоставленную им гра-

жданскую правоспособность для осуществления приносящей доходы деятельности, что объясняется особой целью создания и существования указанных субъектов права. Осуществляя государственные и муниципальные функции и реализуя возложенные на них полномочия, они всегда действуют в качестве соответствующего органа, а не юридического лица-учреждения. Поэтому вред, причиненный в результате незаконных действий (бездействий) государственных органов, органов местного самоуправления должен возмещаться за счет казны (ст. 1069 ГК РФ), а не за счет денежных средств указанного органа как учреждения. Орган – это публично-правовая, а не гражданско-правовая характеристика указанных субъектов. В гражданских правоотношениях мы не обнаруживаем такого субъекта гражданского права как «орган государственной власти» или «орган местного самоуправления». Если орган государственной власти или местного самоуправления участвует в гражданских правоотношениях в рамках предоставленной ему компетенции, то субъектом этих отношений является публично-правовое образование (ст. 125 ГК РФ), независимо от наличия или отсутствия у органа статуса юридического лица.

Таким образом, *самостоятельное участие госоргана в гражданском обороте носит характер исключения, а признание за ним статуса учреждения служит цели обособления от казны имущества, необходимого для функционирования указанного органа, устанавливает обязанность публично-правового образования осуществлять финансирование его деятельности и гарантирует целевое использование выделенных ему денежных средств и другого имущества.*

Государственные органы и органы местного самоуправления как юридические лица – учреждения не столько участвуют в гражданском обороте, сколько существуют в названном качестве с точки зрения частного права. Предлагаемый в литературе вариант полного отказа от признания за государственными органами и органами местного самоуправления юридической личности, как представляется, приведет к не менее сомнительному результату, т. к. будет способствовать размыванию границ их институционального существования, штатов, потребностей, обязанностей по целевому использованию имущества.

Модель современного казенного учреждения создана для решения на практике обозначенной проблемы.

С одной стороны казенное учреждение по ГК РФ относится к типу учреждения, то есть является юридическим лицом, обладающим обособленным на праве оперативного управления имуществом.

С другой стороны, снят вопрос, в чьих интересах действует орган, осуществляя закупку товаров. Любой договор, подлежащий оплате за счет средств бюджета, заключается казенным учреждением от имени публично-правового образования.

То, что модель казенного учреждения создавалась, прежде всего, для определения гражданско-правового статуса органов государственной власти и местного самоуправления вытекает из его определения.

Во-первых, в нем заложено обязательное исполнение казенным учреждением государственных (му-

ниципальных) функций. Казенным учреждением признается учреждение, осуществляющее оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций (ст. 6 БК РФ). Ни бюджетные, ни автономные учреждения не вправе осуществлять государственные (муниципальные) функции.

Во-вторых, определение казенного учреждения не содержит указания на его создание.

В-третьих, оно предусматривает осуществление казенными учреждениями особого рода услуг – государственных и муниципальных.

Такая формулировка отражает сущность органов государственной власти и местного самоуправления, которые являются субъектами конституционного права и создаются для осуществления публичных функций, а не для участия в гражданских правоотношениях. Их гражданско-правовой статус юридического лица вторичен. В отличие от них бюджетные и автономные учреждения создаются как юридические лица для выполнения работ или оказания услуг в целях обеспечения реализации полномочий государственных и муниципальных органов в тех или иных сферах. Участие казенных учреждений – госорганов (органов местного самоуправления) в гражданском обороте от собственного имени практически исключено. От собственного имени они приобретают имущественные права, обособляя собственность публично-правового образования на праве оперативного управления.

Спорной с точки зрения ГК РФ является норма, возлагающая на казенное учреждение ответственность за ущерб, понесенный контрагентом в результате изменения условий государственного (муниципального) контракта или иного договора (п. 6 ст. 161 БК РФ), поскольку его стороной должно признаваться само публично-правовое образование, от имени которого и заключает контракт казенное учреждение (п. 5 ст. 161 БК РФ).

Новые бюджетные, а также автономные учреждения, в отличие от дореформенных учреждений, получают финансовое обеспечение от собственника в связи с выполнением ими государственного задания в форме субсидий. Они ориентированы на получение дополнительных доходов и обладают большим объемом правомочия распоряжения в рамках права оперативного управления. Указанные учреждения вправе оказывать платные услуги сверх установленного государственного задания, а также осуществлять иные виды деятельности, не относящиеся к основной деятельности. И извлекать, таким образом, дополнительные доходы, если это служит достижению целей, ради которых они созданы и соответствует им. Предоставление учреждениям широких возможностей получения дополнительных доходов и

большая самостоятельность от собственника, будет способствовать вовлечению указанных учреждений в коммерческую деятельность и стиранию без того тонкой грани между коммерческими и некоммерческими организациями. При этом новые бюджетные и автономные учреждения становятся все менее желанными контрагентами и еще более сомнительными участниками гражданского оборота. Названные учреждения законодатель поставил в привилегированное положение по отношению к другим участникам гражданского оборота, забронировав от взыскания наиболее ценную часть их имущества, в сохранении и целевом использовании которого заинтересован публичный собственник, и сняв с последнего субсидиарную ответственность по долгам созданных им бюджетных и автономных учреждений. Следует согласиться с тем, что устранение субсидиарной ответственности собственника по долгам юридического лица, не отвечающего всем своим имуществом, нельзя признать обоснованным [1, с. 64; 4, с. 62; 5, с. 66]. За каждым учреждением стоит публичный собственник и властный субъект, интерес которого в определенном (целевом) использовании имущества реализуется в отечественном законодательстве через конструкцию юридического лица-несобственника, сохраняющего с собственником особую правовую связь, опосредуемую институтом права оперативного управления.

Представляется, что *отказ от субсидиарной ответственности в отношении бюджетных и автономных учреждений, сужение правоспособности казенного учреждения свидетельствуют о нарушении баланса публичных и частных интересов в пользу первых при конструировании правовых норм о типах публичного учреждения.*

Краткие выводы

1. Законодательное закрепление 4 различных моделей учреждения свидетельствует о размывании грани учреждения как организационно-правовой формы юридического лица. Указанные модели представляют собой переходные правовые конструкции, которые необходимо трансформировать во вполне конкретные организационно-правовые формы. Одной из таких организационно-правовых форм юридического лица может стать «публичное» (государственное и муниципальное) учреждение двух типов: казенное (для государственных и муниципальных органов) и бюджетное учреждение [8, с. 86 – 95; 9, с. 55 – 61].

2. Модель казенного учреждения наилучшим образом подходит для государственных и муниципальных органов, являясь способом юридического закрепления их особого гражданско-правового статуса.

Литература

1. Болдырев, В. А. Новая типология государственных и муниципальных учреждений / В. А. Болдырев // Российская юстиция. – 2010. – № 10.
2. Гражданское право: в 3 т. – Т. 1: учебник / Е. Д. Егоров [и др.]. – М., 2006. – 784 с.
3. Гражданское право. Часть первая: учебник / отв. ред. В. П. Мозолин, А. И. Масляев. – М., 2007. – 719 с.
4. Гутников, О. В. Оптимизация видов юридических лиц в соответствии с потребностями гражданского оборота / О. В. Гутников // Журнал российского права. – 2011. – № 1.
5. Лескова, Ю. Г. К вопросу о правовом положении государственных (муниципальных) учреждений: новеллы законодательства / Ю. Г. Лескова // Российская юстиция. – 2010. – № 10.

6. Михайленко, О. В. Юридическая личность органов государственной (муниципальной) власти / О. В. Михайленко // Хозяйство и право. – 2010. – № 2.
7. Михайленко, О. В. Публичные юридические лица в частном праве и частные юридические лица в публичном праве / О. В. Михайленко // Журнал российского права. – 2011. – № 3.
8. Попова, Д. Г. Критерии деления учреждений на виды по ГК РФ: проблемы теории и практики / Д. Г. Попова // Актуальные проблемы частного права: сб. статей. – Томск, 2012.
9. Попова, Д. Г. Публичное учреждение в свете реформы гражданского законодательства / Д. Г. Попова // Сибирский юридический вестник. – 2012. – № 3(58).

Информация об авторе:

Попова Диана Григорьевна – старший преподаватель кафедры трудового, экологического права и гражданского процесса КемГУ, соискатель ЮИ «Национальный исследовательский Томский государственный университет», адвокат НО «Коллегия адвокатов Ленинского района г. Кемерово № 2» Кемеровской области, 89043752508, popdi@rambler.ru.

Diana G. Popova – senior lecturer at the Department of Labour and Environmental Law and Civil Procedure, Kemerovo State University; post-graduate student at the Law Faculty, Tomsk State University; lawyer at Bar Council № 2 of Kemerovo City Leninsky district, the Kemerovo region.