

**М.Н. Сумина**

Аспирантка  
Российской правовой  
академии Министерства  
юстиции РФ

# Проблемы правоспособности автономных учреждений

*Проблематика правоспособности организаций, участвующих в гражданском обороте, является одной из наиболее сложных в отечественном праве. Статья содержит анализ правовой конструкции автономного учреждения и ее возможного применения в свете положений Федерального закона «Об автономных учреждениях» и изменений зарубежного законодательства*

**Ключевые слова:** правоспособность; вещные права; виды деятельности; автономное учреждение

Настоящая статья посвящена исследованию института правоспособности нового специфического юридического лица — автономного учреждения. Прежде всего представляется необходимым проанализировать само понятие гражданской правоспособности. Большинство цивилистов считает, что по своей природе гражданская правоспособность есть самостоятельное субъективное право, содержанием которого является юридическая возможность иметь любые допускаемые законом права и обязанности. Правоспособность представляет собой совокупность абстрактных субъективных прав в отличие от конкретных субъективных прав, возникающих в результате ее реализации, в соответствии с законом и на основании конкретных юридических фактов, именуемых правомочиями<sup>1</sup>.

Поскольку абстрактные субъективные права, которые входят в объем правоспособности автономного учреждения, принадлежат к различным частноправовым институтам — институту права оперативного управления, институтам отдельных договорных и внедоговорных обязательств, — то и регулирование (определение объема правоспособности) может осуществляться различными способами:

- применение частноправовых ограничений вещно-правового характера, выражающихся в сужении набора правомочий, которые может реализовывать данный субъект в отношении принадлежащего ему имущества;
- применение обязательственно-правовых ограничений, которые могут выражаться в установлении требования получить согласие третьего лица на сделку, в обязательном уведомлении государственного органа о совершении сделки, в уста-

---

<sup>1</sup> *Грибанов В.П.* Основные проблемы осуществления и защиты гражданских прав: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1970. С. 6; *Веберс Я.Р.* Правосубъектность граждан в советском гражданском и семейном праве. Рига, 1976. С. 39—67; *Корнеев С.М.* Граждане как участники гражданских правоотношений // Гражданское право: учебник / отв. ред. Е.А. Суханов. Т. 1. М., 1998. С. 116.

новлении особого порядка принятия решения о сделке, в сужении свободы вступать в правовые отношения посредством требования о соблюдении соответствия их действий разрешенным целям и видам деятельности.

11 октября 2006 г. Государственная Дума приняла Федеральный закон № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»<sup>2</sup> (далее — ФЗ об автономных учреждениях), 3 ноября 2006 г. его подписал Президент РФ. Причиной принятия этого Закона в цивилистическом аспекте явилась необходимость создать субъект, обладающий правоспособностью, позволяющей ему реализовать новые публичные задачи.

Как указывает В.К. Андреев, данный Закон представляет собой воплощение административной реформы, объявленной Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 311. Правительство РФ приняло Постановление от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов», которое является одним из основополагающих документов бюджетной сферы при проведении реформы управления государственным имуществом. Из документа следует, что основное направление повышения использования бюджетных средств — это создание механизмов, при которых бюджетные услуги могли бы предоставляться организациями различных правовых форм, а неоправданно раздутый аппарат чиновников сократился бы, тем самым сократив бюджетные расходы на его содержание<sup>3</sup>.

В цивилистике считается, что имущественная самостоятельность юридического лица, выступающая в качестве материальной базы его деятельности, является наиболее важным элементом гражданской правосубъектности и важнейшим критерием участия в гражданском обороте<sup>4</sup>.

Таким образом, первой проблемой правоспособности автономных учреждений является ограничение не только объема, но и числа вещных прав, которыми они могли бы обладать.

Согласно части 2 ст. 3 ФЗ об автономных учреждениях они вправе по своему усмотрению распоряжаться без согласия учредителя недвижимым и не отнесенным к особо ценному движимым имуществом, не закрепленными за ними учредителем или не приобретенными за счет выделенных автономным учреждениям средств на приобретение такого имущества. В порядке распоряжения этим имуществом установлено только одно ограничение (ч. 6 ст. 3 ФЗ об автономных учреждениях): наличие согласия учредителя на внесение денежных средств и иного имущества в уставный (складочный) капитал других юридических лиц или иную передачу имущества другим юридическим лицам в качестве их учредителя или участника. Автономные учреждения также вправе привлекать заемные денежные средства, открывать счета в банках (ч. 3 ст. 2).

Это существенное расширение правоспособности автономных учреждений по сравнению с бюджетными учреждениями, для которых остался прежний имущественный режим.

Автономные учреждения вправе распоряжаться недвижимым и особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ними учредителем, с его согласия (ч. 2

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2006. № 45. Ст. 4626.

<sup>3</sup> Андреев В.К. Об автономных учреждениях // Рос. юстиция. 2007. № 2.

<sup>4</sup> Братусь С.Н. Юридические лица в советском гражданском праве (понятие, виды, государственные юридические лица). М., 1947. С. 143—145; Венедиктов А.В. Правовая природа государственных предприятий. Л., 1928. С. 72—76.

ст. 3 ФЗ об автономных учреждениях). Бюджетные учреждения в соответствии с прямым указанием п. 1 ст. 298 ГК РФ вообще лишены права распоряжения, в том числе и отчуждения любого закрепленного за ним имущества, если только речь не идет о денежных средствах, расходуемых по смете в строгом соответствии с их целевым назначением (ст. 70 Бюджетного кодекса РФ<sup>5</sup>) (далее — БК РФ). При возникновении такой необходимости они вправе просить собственника, чтобы он сам (от своего имени) произвел отчуждение принадлежащего ему имущества.

Законодательство предоставляет автономным учреждениям свободу использования полученных доходов, что следует из п. 8 ст. 2 и п. 9 ст. 2 ФЗ об автономных учреждениях, которые устанавливают поступление доходов в распоряжение автономного учреждения и отсутствие права на доход у собственника. Доходы бюджетных учреждений подлежат и подлежали учету в составе доходов бюджета согласно п. 2 ст. 42 БК РФ.

Собственник устанавливает сметным учреждениям прямые задания по целевому использованию выделенного им имущества (в частности, в утвержденной им смете доходов и расходов учреждения). Он также определяет целевое назначение отдельных частей (видов) имущества, закрепленных за бюджетными учреждениями, путем его распределения (в учетных целях) на соответствующие специальные фонды. Имущество, включая денежные средства, числящееся в одном фонде, по общему правилу не может быть использовано на цели, для которых существует другой фонд (при недостатке последнего). Такой порядок неприменим к автономным учреждениям.

Бюджетные учреждения не вправе открывать счета в банках, им открывает счет собственник. Автономные учреждения вправе открывать самостоятельно счета в кредитных организациях на основании ч. 3 ст. 2 ФЗ об автономных учреждениях. Важный аспект расширения правоспособности автономных учреждений по сравнению со сметными — это четкие формы закрепления имущества за этими субъектами. Автономные учреждения получили возможность собственными волевыми актами использовать принадлежащее им имущество. Это свидетельствует об их более четком организационном обособлении от создавшего их публично-правового образования.

Таким образом, ФЗ об автономных учреждениях разрешает противоречие, существующее в правоспособности бюджетных учреждений, — эти учреждения, фактически отвечая по всем обязательствам своими денежными средствами, существенно ограничены в распоряжении закрепленным за ними имуществом.

Важным фактором обеспечения широкой правоспособности автономных учреждений является объем их права самостоятельного распоряжения. Посредством наделения новых субъектов этим правом может быть реализована цель законодателя создать организацию, которая будет способна самостоятельно осуществлять свою основную деятельность, состоящую в выполнении социальных функций — полномочий государственных органов.

Все доходы автономных учреждений, поступаая в их оперативное управление, поступают в собственность учредителя — собственника в силу п. 2 ст. 299, ст. 136, 218 ГК РФ. Собственником всего имущества автономного учреждения являются

<sup>5</sup> СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование (ч. 1 ст. 3 ФЗ об автономных учреждениях). Имущество автономного учреждения закрепляется за ним на праве оперативного управления на основании ч. 1 ст. 3 ФЗ об автономных учреждениях и в соответствии со ст. 296 ГК РФ.

По нашему мнению, доктрина склоняется к тому, что право самостоятельного распоряжения учреждений доходами, полученными от деятельности, приносящей доходы, по природе своей относится к праву хозяйственного ведения<sup>6</sup>. Тем не менее нельзя говорить о полной идентичности ни права самостоятельного распоряжения учреждений и права самостоятельного распоряжения автономных учреждений, ни этих прав и права хозяйственного ведения. Автономные учреждения обладают более широким правом самостоятельного распоряжения. В силу особенностей положений ФЗ об автономных учреждениях они могут свободно распоряжаться любым имуществом, приобретенным на любые их доходы, за исключением средств, выделяемых на выполнение задания. Бюджетные учреждения ограничены в распоряжении недвижимым имуществом (абз. 1 п. 1 ст. 298 ГК РФ).

Доктрина и практика в толковании природы вещных прав учреждений до принятия ФЗ об автономных учреждениях опирались только на положения закона о праве самостоятельного распоряжения бюджетных учреждений. Теперь необходимо учитывать специфику правоспособности автономных учреждений. Регулирование правоспособности автономного учреждения в соответствии с ч. 2 п. 1 ст. 298 ГК РФ отличается от регулирования, предусмотренного в п. 2 ст. 298, следовательно, толкование законодательных положений об автономных учреждениях необходимо производить отлично от толкования, сложившегося в практике применения прежней редакции закона.

В соответствии с п. 3 ст. 120 ГК РФ нормы ФЗ об автономных учреждениях устанавливают особенности их правового положения, а, следовательно, и правоспособности. Таким образом, ч. 2 и 6 ст. 3 ФЗ об автономных учреждениях и иные его предписания устанавливают особенности, расширяющие правоспособность этих юридических лиц. Часть 2 ст. 3 ФЗ об автономных учреждениях говорит о свободном распоряжении не закрепленным за ними имуществом. Широта этого права по аналогии толкования отсылает нас к положениям права хозяйственного ведения как права более широкого по сравнению с правом оперативного управления. Но право автономных учреждений все-таки шире, так как содержит правомочия на распоряжение и движимым, и недвижимым имуществом. Мы наблюдаем право более широкое, отличное от всех известных нам до принятия ФЗ об автономных учреждениях.

Право автономных учреждений на не закрепленное за ними имущество имеет сходство с правом оперативного управления бюджетных учреждений, поэтому его однозначное отнесение к праву хозяйственного ведения представляется неубедительным. Сходство этих прав:

---

<sup>6</sup> *Кряжевских К.П.* Право оперативного управления и право хозяйственного ведения государственным имуществом. СПб., 2004. С. 292; *Суханов Е.А.* Проблемы правового регулирования отношений публичной собственности и новый Гражданский кодекс // Гражданский кодекс России. Проблемы. Теория. Практика: Сборник памяти С.А. Хохлова / под ред. А.Л. Маковского. М., 1998. С. 223—225.

- доходы обоих типов учреждений учитываются на отдельном балансе и не подлежат изъятию собственником, даже если они не используются или используются не по назначению (хотя их использование не по назначению запрещено);
- собственник не имеет права получать их в качестве части прибыли;
- они составляют базу ответственности по долгам (фактически по любым);
- право распоряжения не ограничено требованием согласия собственника.

Е.А. Суханов критикует концепцию схода права самостоятельного распоряжения бюджетных учреждений с правом оперативного управления на том основании, что имущество, находящееся на праве оперативного управления, исключается из объектов взыскания кредиторов. Следовательно, эта концепция утрачивает свои основания относительно правового положения автономных учреждений, учитывая полную самостоятельную ответственность автономных учреждений в связи с осуществлением их деятельности<sup>7</sup>.

Более того, конструкция правоспособности автономных учреждений является реализацией двух фактически сложившихся порядков регулирования правоспособности бюджетных учреждений. Во-первых, ведения ими деятельности в пределах сметы, чтобы доходы от предпринимательской деятельности становились источником выполнения плановой деятельности (что следует из ст. 42 и ст. 232 БК РФ — доходы, полученные бюджетными учреждениями от платных услуг и иной предпринимательской деятельности, при исполнении бюджета могут направляться на финансирование его расходов). Во-вторых, практики расходования средств, полученных от внебюджетных доходов в пределах утвержденных лимитов обязательств. Это в действительности представляет собой ответственность учреждений по обязательствам собственника<sup>8</sup>. Ранее такие правовые положения заставляли говорить о ликвидации права самостоятельного распоряжения учреждений<sup>9</sup>; теперь в рамках конструкции автономного учреждения данный порядок обеспечивает расширение их правоспособности и самостоятельности в гражданском обороте.

Законодатель, к сожалению, формально не определил природу права самостоятельного распоряжения автономных учреждений. По мнению некоторых правоведов, можно говорить об отличительном правовом режиме средств, поступивших бюджетному учреждению из внебюджетных источников, а не о праве оперативного управления либо хозяйственного ведения на них<sup>10</sup>.

Характеризуя имущественное право автономных учреждений на не закрепленное за ними имущество, можно сказать, что наравне с правом самостоятельного распоряжения бюджетных учреждений создается особый правовой режим, не являющийся ни правом собственности, ни правом оперативного управления или хозяйственного ведения. По существу, это ничем не ограниченное право как при праве собственности, — писал о праве самостоятельного распоряжения бюджетных учреждений В.А. Дозорцев<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> Суханов Е.А. Указ. соч. С. 223—225.

<sup>8</sup> Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 14 июля 1999 г. № 45 «Об обращении взыскания на имущество учреждения // Вестник ВАС РФ. 1999. № 11.

<sup>9</sup> Кряжевских К.П. Указ. соч. С. 169—180.

<sup>10</sup> Колотыгина З.А. Правоспособность бюджетных учреждений // Юрист. 2000. № 12. С. 32—33.

<sup>11</sup> Дозорцев В.А. Принципиальные черты права собственности в Гражданском кодексе // Гражданский кодекс России. С. 247.

Особого уточнения требует тот факт, что различие в праве самостоятельного распоряжения бюджетных и автономных учреждений заключается в имуществе, на которое распространяются эти режимы. Таким образом, правоспособность регулируется в отношении определенных видов имущества. Но тогда в действительности регулируется не правоспособность, а режим имущества. Различие в правах на не закрепленное за ними имущество у бюджетных и автономных учреждений заключается, по существу, в видах имущества, на которые распространяется это право.

Тенденция к фиксации имущественного права автономного учреждения на не закрепленное за ним имущество в новом законе — приближение этого права именно к праву собственности, а не к праву оперативного управления или хозяйственного ведения.

Но автономные учреждения лишены возможности иметь имущество на праве собственности. Специфическое имущественное право — право оперативного управления — является одним из основных юридических фактов состава конструкции организационно-правовой формы автономного учреждения. Иначе говоря, оно определяет факт создания и существования этого субъекта в российской правовой среде.

Существование субъекта права, который может обладать имуществом на праве, отличном от прав других участников гражданского оборота, а также недоступность для него прав, которыми обладают другие участники, нарушает гармонию частного права, построенного на принципе равенства его участников (п. 1 ст. 1 ГК РФ). Расширение правоспособности автономных учреждений по набору вещных прав при их полной самостоятельной ответственности по обязательствам диссонирует с ограниченным правом оперативного управления, в рамках которого они должны действовать. Но правоспособность юридического лица не может строиться на создании отдельного вещного права, поскольку единый правовой режим имущества как раз обеспечивает равенство участников гражданского оборота. Противоречие в расширении имущественных прав автономных учреждений выражается в том, что право самостоятельного распоряжения остается в рамках аналогичного права бюджетных учреждений.

Чтобы предотвратить растрату государственного имущества и обеспечить выполнение целей деятельности социально ориентированных субъектов права, представляется интересным изучить французский подход к регулированию имущественных прав на публичное имущество через установление режима самого имущества.

Если в России право на публичное имущество рассматривается как особое вещное право, то во Франции считается, что публичное образование обладает правом собственности на принадлежащее ему имущество. Это право собственности обладает гибкостью и сужается при условии передачи такого имущества государством публичному образованию<sup>12</sup>.

Отражая особый режим публичного имущества, российское правовое регулирование имущественных прав учреждений «срастается» с французским правом. Российское право, как и французское, запрещает отчуждение публичного имущества, но создает проблему ограниченной правоспособности юридических лиц, об-

---

<sup>12</sup> *Chapus R. Droit administrative général. Montchrestien, 2001. T. 2. P. 413—417.*

ладающих правами оперативного управления и хозяйственного ведения. Во Франции эта проблема отсутствует, так как для государственного имущества установлен особый правовой режим. Этот режим одинаков для всех участников гражданского оборота — коммерческих и некоммерческих лиц и полностью защищает объекты государственной собственности от любых противоречащих этому режиму сделок. В чьих бы руках и каким способом оно бы ни оказалось, такое имущество должно использоваться по его назначению — в целях удовлетворения публичных нужд<sup>13</sup>. В этом видится полная реализация принципа ответственности собственника за принадлежащее ему имущество, несение бремени его содержания, а также учения Гоббса, Локка и Руссо, что государство предназначено для охранения жизни гражданского общества.

Механизм регулирования имущественного статуса российских государственных юридических лиц появился в советское время, когда начался основанный на прямом централизованном распределении процесс внедрения товарно-денежных начал в сферу имущественных отношений. Это внедрение происходило мерами изменения правосубъектности юридических лиц в условиях неразработанности этого института, путем конструирования права оперативного управления и права хозяйственного ведения<sup>14</sup>.

Другая угроза установлению гармоничной правоспособности нового субъекта права — ограничение ее положениями устава, к которым ФЗ об автономных учреждениях предъявляет особые требования. В российском законодательстве существует несколько приемов регулирования правоспособности некоммерческих организаций положениями устава.

Согласно ч. 1 ст. 37 Федерального закона от 14 апреля 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»<sup>15</sup> такие объединения могут осуществлять предпринимательскую деятельность при соблюдении двух условий: 1) поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы; 2) предпринимательская деятельность соответствует этим целям. Аналогичное правило закреплено в ряде законов применительно к таким некоммерческим организациям, как благотворительные и религиозные организации, государственные корпорации, некоммерческие партнерства, автономные некоммерческие организации.

В пункте 1 ст. 47 Закона РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании»<sup>16</sup> закреплено положение, согласно которому образовательное учреждение вправе вести предпринимательскую деятельность при соблюдении только одного условия: деятельность должна быть предусмотрена уставом учреждения.

Наконец, для автономных учреждений обязательными требованиями к осуществлению иных видов деятельности являются служение целям создания и указание на них в уставе.

В статье 7 ФЗ об автономных учреждениях, помимо того, что устав автономного учреждения должен содержать указание на основной вид деятельности, говорится и о том, что в уставе указывается исчерпывающий перечень видов деятельности,

<sup>13</sup> *Chapus R.* Op. cit. P. 416.

<sup>14</sup> *Иоффе О.С.* Развитие цивилистической мысли в СССР (часть 1) // Избранные труды по гражданскому праву. М., 2003. С. 297—298.

<sup>15</sup> СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

<sup>16</sup> СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 150.

которые автономное учреждение вправе осуществлять в соответствии с целями, для достижения которых оно создано. Помимо основного вида деятельности устав автономного учреждения должен перечислить все виды деятельности, которыми вправе заниматься автономное учреждение. Если для некоммерческих организаций правоспособность ограничивается в части осуществления предпринимательской деятельности, то для автономных учреждений все виды деятельности должны быть указаны в уставе, иначе осуществление их будет невозможно.

Таким образом, правоспособность автономных учреждений нормативно неоправданно сужена по сравнению с правоспособностью других некоммерческих организаций. Расширенные права по распоряжению имуществом не могут быть реализованы, если конкретная сделка не входит в установленный уставом автономного учреждения перечень.

Такое законодательное положение реализует фактическая судебная практика, когда возможность заключения того или иного договора оценивалась судом исходя из цели деятельности организации, определенной в уставе как перечень разрешенных видов деятельности<sup>17</sup>. Угроза признания сделки недействительной по причине ее непредпринимательского характера весьма велика ввиду того, что автономные учреждения являются некоммерческими организациями. Так, Постановлением ФАС Поволжского округа от 3 марта 2006 г. по делу № А65-9291/05-СГ1-5 признан недействительным договор займа и применены последствия недействительности заключенной сделки в виде взыскания с ответчика в пользу истца денежных средств. Истец, заключая оспариваемый договор, вышел за пределы специальной правоспособности: являясь некоммерческой организацией, он не вправе был заниматься предпринимательской деятельностью и выдавать займы<sup>18</sup>. Постановлением ФАС Московского округа от 25 ноября 2008 г. № КГ-А40/10765-08 по делу № А40-57967/07-46-478 признана недействительной сделка в части поручительства за коммерческую организацию, — сделка не связана с целями и предметом деятельности некоммерческой организации и ее заключение выходит за пределы специальной правоспособности<sup>19</sup>.

Согласно Постановлению ВАС от 22 июня 2006 г. № 21 «О некоторых вопросах практики рассмотрения арбитражными судами споров с участием государственных и муниципальных учреждений, связанных с применением статьи 120 ГК РФ»<sup>20</sup>, совершенные учреждением сделки, выходящие за пределы его специальной правоспособности, которая установлена законом или иным правовым актом, являются ничтожными в силу ст. 168 ГК РФ. Если специальная правоспособность учреждения установлена не законом или иным правовым актом (например, ненормативным правовым актом органа местного самоуправления), то сделки, выходящие за пределы специальной правоспособности учреждения, могут быть признаны недействительными по основанию, предусмотренному ст. 173 ГК РФ.

В пункте 18 Постановления Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 1 июля 1996 г. № 6/8 «О некоторых вопросах, связанных

<sup>17</sup> Постановление ФАС Центрального округа от 24 июля 2006 г. по делу № А14-13845-2005/392/32 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>18</sup> СПС «КонсультантПлюс».

<sup>19</sup> Там же.

<sup>20</sup> Вестник ВАС РФ. 2006. № 8. 2007. № 6.

с применением части первой ГК Российской Федерации» разъясняется, что унитарные предприятия, другие коммерческие организации, в отношении которых законом предусмотрена специальная правоспособность (банки, страховые организации), не вправе совершать сделки, противоречащие целям и предмету их деятельности, определенным законом или иными правовыми актами. Такие сделки являются ничтожными на основании ст. 168 ГК РФ<sup>21</sup>.

Применительно к связке «правоспособность — режим права — действительность сделки» судебная практика выработала следующий подход: действия унитарных предприятий по распоряжению закрепленным за ним имуществом собственника должны быть обусловлены прежде всего задачами его уставной деятельности и целевым назначением предоставленного для выполнения этих задач имущества. Действия, приводящие к невозможности использовать имущество по назначению, квалифицируются по ст. 168 ГК РФ независимо от того, совершены они с согласия собственника уполномоченного им органа или самостоятельно предприятием<sup>22</sup>. При этом критерии невозможности использования имущества отсутствуют.

Необходимо отметить, что применительно к учреждениям закреплен не менее жесткий, чем в отношении коммерческих организаций, подход к признанию недействительными сделок, выходящих за рамки их специальной правоспособности. Тем не менее следует согласиться с Н.В. Козловой, что такой подход не будет способствовать стабильности имущественного оборота с участием юридических лиц, обладающих специальной правоспособностью<sup>23</sup>.

В оценке актов юридического лица, выходящих за пределы его специальной правоспособности, актуальным представляется мнение И.А. Покровского, что вопрос сводится к тому, «отступает ли деятельность данного юридического лица от его уставных целей или нет: если научное учреждение употребляет доходы своей фабрики на научные цели... нет никаких оснований для контроля над отдельными актами, лишь бы они не выходили за пределы всяких частных актов, то есть не противоречили бы закону, добрым нравам и т.д.»<sup>24</sup>. При решении этого вопроса нужно учитывать, что ограничение правоспособности как некоммерческой, так и коммерческой организации уставными целями как дамоклов меч висит над каждой заключенной сделкой, нарушая стабильность экономического оборота<sup>25</sup>.

Представляется, что требование о перечислении всех видов деятельности в уставе автономных учреждений целесообразно сформулировать как диспозитивное или же как императивное, но только для автономных учреждений, основной вид деятельности которых является достаточно доходным. Обязательное перечисление в уставе всех видов деятельности, которые автономные учреждения вправе осуществлять, можно рассматривать как самоограничение, отказ от реализации субъективного права учредителя дать согласие на сделку. В таком случае сделки,

<sup>21</sup> СПС «КонсультантПлюс».

<sup>22</sup> Пункт 9 Постановления Пленума ВАС РФ от 25 февраля 1998 г. № 8 «О некоторых вопросах практики разрешения споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» // Вестник ВАС РФ. 1998. № 10.

<sup>23</sup> Козлова Н.В. Правоспособность юридического лица. М., 2005. С. 23.

<sup>24</sup> Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. М., 2001. С. 155—156.

<sup>25</sup> Авилов Г.Е. Хозяйственные товарищества и общества в Гражданском кодексе России // Гражданский кодекс России. С. 178.

совершенные организациями с такими ограничениями в уставе в противоречии с ограничениями, могут быть признаны судом недействительными в случаях, прямо предусмотренных ст. 173 ГК РФ, т.е. являются оспоримыми (п. 1 ст. 166 ГК РФ).

Согласие представляет собой неперенное условие, при котором волеизъявление лица (для одной стороны) или совпадающее встречное изъявление воли других лиц (для договоров) способно создать правоотношение<sup>26</sup>. При наличии этого условия юридический состав, необходимый для создания нового правоотношения, становится достаточным. Согласие само по себе может выполнять роль восполнения правомочия либо правоспособности лица. Согласие собственника на совершение той или иной сделки необходимо относить к согласию как восполнению правоспособности лица. Согласие собственника может быть выражено в форме прямого согласия на совершение сделки. В таком случае, если оно отсутствует, то считаем, что юридическое лицо не получило от собственника достаточной правоспособности для совершения сделки.

Отсутствие согласия органа юридического лица нужно рассматривать как порок формирования воли самого юридического лица. Сделки, совершенные с нарушением порядка их совершения, предусмотренного уставом организации, необходимо признавать оспоримыми наравне со сделками, которые оспоримы на основании ст. 174 ГК РФ.

Согласие собственника может быть выражено в виде указания в уставе особого порядка совершения сделки. Для этого в уставе устанавливается необходимость дать согласие на сделку органа юридического лица. Особый порядок принятия решения о совершении сделки в целях охраны гражданского оборота может быть установлен законом. Путем установления необходимости получить согласие также регулируется правоспособность юридического лица.

В рамках института «крупных сделок» и «сделок с заинтересованностью» также возможно осуществлять регулирование правоспособности, достаточное для обеспечения контроля за соответствием деятельности автономного учреждения цели его создания и за невозможностью вывода из обладания автономного учреждения имущества, без которого оно не сможет выполнять свои цели, т.е. контроля за соблюдением тех критериев, которые судебная практика считает необходимыми и достаточными для поворота сделки в исходное состояние.

Именно такой порядок контроля за сделками отвечает современной потребности повернуть регулирование деятельности государственных организаций лицом к третьим лицам, сохраняя при этом достаточно механизмов для контроля собственника за деятельностью своего учреждения. В современных условиях установлен принцип ответственности участника гражданского оборота за выбор контрагента. Согласно Определению Конституционного Суда от 4 ноября 2004 г. № 324-О<sup>27</sup>, Письму ВАС от 11 ноября 2004 г. № С5-7/уз-1355<sup>28</sup>, Постановлению Президиума ВАС от 18 октября 2005 г. № 4047/05 по делу № А19-5032/04-40<sup>29</sup>, Постановлению

---

<sup>26</sup> Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Общие положения. Книга 1. М., 2001.

<sup>27</sup> СЗ РФ. 2004. № 48. Ст. 4839.

<sup>28</sup> СПС «КонсультантПлюс».

<sup>29</sup> Вестник ВАС РФ. 2006. № 3.

Президиума ВАС от 13 декабря 2005 г. № 9841/05 по делу № А81-2751/3477А-04<sup>30</sup> налогоплательщик обязан доказать свою добросовестность перед налоговыми органами и по сути несет ответственность за выбор контрагента. В связи с открытостью учредительных документов возможна проверка механизма формирования воли юридического лица для оценки последствий заключаемой сделки.

Критерий оценки сделки, которая может привести к невозможности реализации целей создания автономного учреждения, может быть уточнен в законе. Целесообразно запретить автономным учреждениям совершать сделки, результат которых неизвестен на момент их совершения. Подобный подход выработали английские суды, столкнувшись с рядом дел, связанных с деятельностью муниципалитетов на рынке производных финансовых инструментов. Сделки муниципалитетов были признаны заключенными с превышением полномочий (*ultra vires*), поскольку данные публично-правовые образования не могут вступать в сделки с повышенной степенью риска, направленные в основном на получение дохода<sup>31</sup>.

Российские автономные учреждения поставлены сейчас наравне с французскими частными лицами, которые занялись публичной службой. Данные частные лица действительно отвечают сами за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязательств перед третьими лицами, но вправе получать государственное финансирование. Но французские частные лица при этом обладают полной правовой свободой деятельности и не ограничены только социальной сферой, род их деятельности может быть любым. Их имущество полностью находится у них в собственности либо они получают у государства неотчуждаемую концессию.

Во Франции только публичные учреждения признаются юридическими лицами со специальной правоспособностью. Они выполняют поручаемую им миссию публичной службы<sup>32</sup>. В России все государственные юридические лица имеют специальную правоспособность, в том числе и автономные учреждения, как это указано в п. 1 ст. 2 ФЗ об автономных учреждениях.

Ограничение правоспособности тормозит развитие юридического лица. Еще С. Ландкоф писал о том, что признание внеуставных сделок действительными диктуется потребностями торгового оборота<sup>33</sup>. «Тиски» многосторонних ограничений правоспособности автономных учреждений, затрагивающих организацию процесса совершения сделок, широту предоставленных вещных прав, свободу вступления в гражданско-правовые обязательства, накладывает существенные ограничения на возможность эффективно использовать эту конструкцию.

При условии расширения правоспособности автономного учреждения и наделения его возможностью иметь имущество на праве собственности автономные учреждения окажутся весьма конкурентными. Правовая конструкция других видов и типов государственных организаций не сможет обеспечить свою самостоятельность, достаточную защищенность мерами собственной ответственности.

В целях обеспечения конкурентоспособности автономных учреждений наравне с коммерческими лицами, осуществляющими аналогичную деятельность, целесо-

<sup>30</sup> СПС «КонсультантПлюс».

<sup>31</sup> Кудряшова Е. Чьи интересы важнее? // ЭЖ ЮРИСТ. 2003. № 31. С. 3.

<sup>32</sup> Douence J.-C. Note // Revue fran aise de droit administrative. 2007. № 4 juillet-ao t. P. 825.

<sup>33</sup> Ландкоф С. Действительность внеуставных сделок // Ежедневник советской юстиции. 1926. № 43.

образно регулирование правоспособности таких учреждений осуществлять отдельно от регулирования правового режима их имущества. Необходимо исключить императивность требования об обязательном указании видов деятельности, которые вправе осуществлять автономные учреждения. Это позволит привести институт автономного учреждения в равновесие, дать ему прогрессивный облик и опередить в законодательном регулировании французское право.

Собственно, невозможность распоряжения имуществом по природе своей есть следствие особых признаков самого имущества (например, земля, оружие), а отнюдь не правоспособности самих участников оборота.

Сам по себе вид деятельности не может исключать возможность иметь те или иные права. С другой стороны, само право не может быть элементом деятельности. Например, предоставление поручительства не может быть ни целью, ни элементом предмета деятельности. Неправдоподобно существование юридического лица, созданного только для того, чтобы целенаправленно предоставлять кому-либо поручительство. Предоставление поручительства не есть вид деятельности в том смысле, в котором об этом говорится в ГК РФ (ст. 2, 50, 133 ГК). Деятельность юридического лица должна опосредовать отношения пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ, оказания услуг<sup>34</sup>.

В сущности, автономное учреждение — это форма государственной поддержки и финансирования развития социальной сферы услуг в частном секторе. ФЗ об автономных учреждениях создал совершенно специфическое и уникальное юридическое лицо. В юридическом аспекте ФЗ об автономных учреждениях отражает глобальные изменения в правовом регулировании, связанном с развитием гражданского оборота и проникновением его начал в публичную сферу. Так, право Европейского Союза устанавливает принципы публичности и конкуренции, на основании чего реформируется и национальное французское законодательство<sup>35</sup>. В последнее время во Франции производится сокращение расходов государства на выполнение социальных функций путем отказа от выполнения каких-то услуг, привлечения к их выполнению частных лиц за их счет, их силами с использованием их собственного имущества. Такая тенденция сходна с наблюдаемой в России, причем в России возможно дальнейшее развитие законодательства в этом направлении.

Во Франции управление государственным имуществом подразделяется на: управление прямое, осуществляемое публично-правовыми образованиями; управление, осуществляемое публичными учреждениями; концессию публичной службы. Тем самым получает развитие институт публичной службы частных лиц. Французское публичное коллективное образование, без сомнения, ответственно за свои собственные действия. Но в случае публичной службы по частной инициативе все меняется. Случайным образом частные юридические лица могут предпринять осуществление деятельности, которая имеет публичный характер, что неоспоримо. Такая деятельность может влечь за собой право на различные выгоды со стороны публичной власти, например субвенции.

Французская практика в последнее время объединяется на основе представления, что публичная служба по частной инициативе возникает там, где существует

---

<sup>34</sup> *Кряжевских К.П.* Указ. соч. С. 169, 170.

<sup>35</sup> *Doiense J.-C.* Op. cit. P. 825.

соглашение между публичным коллективным образованием и частной ассоциацией. На его основе ассоциация получает субвенции по той деятельности, которую она осуществляла и ранее. В обмен на субвенции ассоциация соглашается координировать свою деятельность в соответствии с целями и ограничениями, которые на нее налагает коллективное образование. Это положение, однако, применяется только в некоторых сферах социальных услуг: образовательных, медицинских. Причем не всегда соблюдение всех условий, необходимых для возникновения публичной службы, влечет ее фактическое создание<sup>36</sup>.

Так, в одном деле суд решил, что проведение фестиваля по международному лирическому искусству является публичной службой. При решении вопроса о субсидировании не должен даже рассматриваться вопрос о том, каким образом это поручение делегировалось<sup>37</sup>. Решение по делу *Commune d'Aix-en-Provence* подразумевает, что публичные коллективные образования имеют выгоду от того, что имеют право выбирать способ управления публичной службой, за которую они ответственны. Они могут поручить ее третьему лицу либо осуществлять самостоятельно.

В любом случае выбор способа управления рассматривается не как специфическая компетенция, но как аспект регламентационной власти по организации публичной службы, которая признается за коллективными образованиями, ответственными за какую-либо службу.

Что касается государства, то судьи признали общую власть по регламентированию управления публичными службами (а именно, по выбору способа управления публичной службой) за главой государства уже в конце XIX в., основываясь на Конституции 1875 г. Сейчас ст. 37 Конституции 1958 г. передала эту власть премьер-министру.

Идея свободы территориальных образований устанавливалась во Франции с трудом. В результате эта идея выражена не более чем в двух решениях Государственного Совета от 1995 г. Помимо этого конституционное правосудие опирается на закон как на источник свободного самоуправления коллективных образований<sup>38</sup>.

Таким образом, автономное учреждение, создаваемое на волне мировых изменений законодательства в области хозяйствования с публичным имуществом, представляет собой еще один законодательный прием, позволяющий провести демаркационную линию между гражданским и публичным правом. С использованием этой конструкции возможен переход к использованию государственного сектора экономики с эффективностью, приближенной к эффективности частного сектора экономики.

Контактные данные автора: margsum@gmail.com

<sup>36</sup> *Douence J.-C.* Op. cit. P. 822.

<sup>37</sup> *Ibid.* P. 821.

<sup>38</sup> *Ibid.* P. 823.