

ОСОБЕННОСТИ И КОЛЛИЗИИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ИМУЩЕСТВЕННЫХ ПРАВ МЕДИЦИНСКИХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Карпов О.Э., Никитенко Д.Н.*, Третьяков В.В., Воронов Д.С.

ФГБУ «Национальный медико-хирургический Центр имени Н.И. Пирогова» Минздрава России, Москва

DOI: 10.25881/BPNMSC.2020.92.95.015

Резюме. Рассмотрена проблема самостоятельного распоряжения недвижимым имуществом, приобретенным за счет средств, полученных от приносящей доход деятельности, учреждениями здравоохранения. Правовой режим такого имущества имеет противоречия на законодательном уровне и требует преобразования. Авторами проведен анализ института ограниченных вещных прав, а именно права оперативного управления, выявлены коллизии в регулировании отношений, связанных с реализацией права оперативного управления. Рассмотрены проблемы возникновения и регистрации права оперативного управления на недвижимое имущество у бюджетного учреждения здравоохранения. Научно проработана и обоснована необходимость внесения изменений в гражданское законодательство и законодательство о некоммерческих организациях, которые позволят исключить правовые коллизии Российского законодательства в регулировании права оперативного управления.

Ключевые слова: вещное право, ограниченное вещное право, право оперативного управления, некоммерческая организация, бюджетное учреждение здравоохранения, регистрация права оперативного управления на недвижимое имущество.

Введение

Важнейшим фактором, определяющим эффективное и устойчивое функционирование здравоохранения, выступает финансирование этой государственной отрасли, что во многом определяет качество медицинских услуг, результатов лечения пациентов, продолжительность и качество жизни населения. Учитывая низкую вероятность постоянного и поступательного увеличения финансирования медицинских учреждений, законодатель предусмотрел возможность для учреждений самостоятельного распоряжения средствами, полученными от приносящей доход деятельности, в том числе приобретения на них недвижимого имущества. Общие нормы гражданского законодательства устанавливают, что имущество, приобретенное бюджетным учреждением за счет средств, полученных от осуществления приносящей доход деятельности, поступают в его самостоятельное распоряжение. При этом законодатель не определяет способы и основания самостоятельного распоряжения имуществом, приобретенным за счет этих доходов. Кроме того, отсутствуют основания возникновения права собственности на указанное имущество. Статья посвящена научному осмыслению института права оперативного управления, как ограниченного вещного

FEATURES AND CONFLICTS OF REGULATION OF PROPERTY RIGHTS OF MEDICAL INSTITUTIONS

Karpov O.E., Nikitenko D.N.*, Tretyakov V.V., Voronov D.S.

Pirogov National Medical and Surgical Center, Moscow

Abstract. The article is devoted to the consideration of the problems of independent management of real estate received at the expense of funds received from income-generating activities, health care institutions. The legal regime of such property has contradictions at the legislative level and requires transformation. As a result, conflicts in the regulation of relations related to the realities of operational management rights were revealed. Problems of operational management of real estate in a public health institution. Scientific research and justification for the need to amend civil law and legislation on non-profit organizations, which may exclude legal conflicts.

Keywords: property law, limited property law, the right of operational management, non-profit organization, budgetary healthcare institution, registration of the right of operational management on real estate.

права, выявлению пробелов законодательства в вопросах регулирования права оперативного управления и внесению предложений по исправлению имеющихся правовых коллизий.

Субъекты права оперативного управления

В РФ существуют несколько видов учреждений, которым имущество может быть передано на праве оперативного управления.

Таковыми учреждениями являются:

- автономное учреждение (ст. ст. 2, 3 Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»¹);
- общественное учреждение (ст. ст. 11, 35 Федерального закона от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»²);
- бюджетное учреждение (ст. 9.2 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»³ (далее – ФЗ №7-ФЗ);
- частное учреждение (ст. 123.23 Гражданского кодекса Российской Федерации⁴ (далее – ГК РФ).

Кроме указанных учреждений, правом оперативного управления имуществом могут быть наделены также и казенные предприятия, как особый вид унитарных

* e-mail: NikitenkoDN@pirogov-center.ru

¹ СЗ РФ. 06.11.2006. № 45. Ст. 4626.

² СЗ РФ. 22.05.1995. № 21. Ст. 1930.

³ СЗ РФ. 15.01.1996. № 3. Ст. 145.

⁴ СЗ РФ. 05.12.1994. № 32. Ст. 3301.

предприятий (Федеральное казенное предприятие, казенное предприятие субъекта РФ, муниципальное казенное предприятие) (ст. ст. 2, 19 Федерального закона от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»⁵, ст. ст. 123.21, 123.22 ГК РФ).

Важно понимать, что проблематика, изложенная в настоящей статье, в полной мере касается не только учреждений здравоохранения, но и всех указанных выше организаций.

Сущность, содержание и основания возникновения права оперативного управления

ГК РФ относит право оперативного управления к вещным правам лиц, не являющихся собственниками, и раскрывает его сущность: учреждение и казенное предприятие, за которыми имущество закреплено на праве оперативного управления, владеют, пользуются этим имуществом в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, назначением этого имущества и, если иное не установлено законом, распоряжаются этим имуществом с согласия собственника этого имущества.

В вышеприведенной норме раскрывается практическое содержание права оперативного управления: владение и пользование имуществом. Однако распоряжаться имуществом субъект права оперативного управления по своему усмотрению не может, он должен получить на это согласие собственника.

Собственнику же, в свою очередь, согласно законодательству, принадлежат правомочия по владению, пользованию и распоряжению своим имуществом.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что по своему содержанию право оперативного управления, как и другие вещные права, принципиально отличается от права собственности отсутствием возможности самостоятельно распоряжаться имуществом. Владение (фактическое обладание вещью) и пользование (применение, использование в соответствии с назначением, извлечение полезных свойств) субъекту права оперативного управления разрешается в пределах, установленных законом. С другой стороны, правовая конструкция права оперативного управления лишает собственника двух основных правомочий, оставляя лишь возможность распоряжения имуществом, передавая право владения и пользования иному субъекту.

Анализ действующего законодательства и судебной практики позволяет сделать вывод, что право оперативного управления имуществом возникает на основании акта собственника о закреплении имущества за учреждением (как правило, распоряжение), а также в результате приобретения учреждением имущества по договору.

Это следует из норм гражданского законодательства и подтверждается разъяснениями, которые даны в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ № 10, Пленума ВАС РФ № 22 от 29.04.2010 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав», согласно которым «в соответствии с пунктами 1, 2 статьи 299 ГК РФ право хозяйственного ведения и право оперативного управления возникают на основании акта собственника о закреплении имущества за унитарным предприятием или учреждением, а также в результате приобретения унитарным предприятием или учреждением имущества по договору или иному основанию.».

При этом законодательство предусматривает, что собственником имущества бюджетного учреждения является, соответственно, РФ, субъект РФ, муниципальное образование.

Отсюда можно сделать вывод, что имущество у учреждений может находиться исключительно на праве оперативного управления и никаких других форм прав на имущество учреждение иметь не может, независимо от способа его приобретения (закрепление собственником или приобретение по договору).

Таким образом, становится очевидным, что учреждение не может иметь в собственности даже приобретенное за счет собственных средств (доходов) имущество.

Здесь и возникает юридическая коллизия, вызванная тем, что ГК РФ обособляет средства от приносящей доход деятельности учреждений от имущества, переданного в оперативное управление, и устанавливает различный правовой режим в отношении этих доходов и имущества, приобретенного за их счет.

Проблематика права оперативного управления

Согласно ГК РФ частные, автономные и бюджетные учреждения вправе самостоятельно распоряжаться доходами от своей деятельности, в том числе имуществом, приобретенным за счет этих доходов. В то же время, без согласия собственника имущества автономные и бюджетные учреждения не вправе распоряжаться особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества, а также недвижимым имуществом. Но при этом остальным имуществом, находящимся у него на праве оперативного управления, бюджетное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно, если иное не установлено законом.

Таким образом, с одной стороны, право оперативного управления – это единственная возможная форма права на имущество, установленная законо-

⁵ СЗ РФ. 02.12.2002. № 48. Ст. 4746.

дательством для учреждений, с другой – имущество, приобретенное медицинским учреждением за счет средств от приносящей доход деятельности, должно поступить в его «самостоятельное распоряжение». Вместе с тем законодательство не определяет понятия и не раскрывает суть «самостоятельного распоряжения» в рамках права оперативного управления: не описаны способы и основания самостоятельного распоряжения имуществом медицинского учреждения. То есть законодательство создает «возможность» самостоятельно распоряжаться имуществом, приобретенным за счет собственных средств, но не уточняет как учреждение здравоохранения должно себя вести в сложившейся ситуации.

Фактически право «распоряжения» (определения дальнейшей юридической судьбы) имуществом, приобретенным за счет собственных средств, ближе по уровню правомочий к праву собственности, чем к праву оперативного управления, что подтверждается Концепцией развития гражданского законодательства⁶, в которой указано, что объем права некоммерческой организации распоряжаться имуществом может быть дифференцирован в зависимости от того, какая деятельность ею осуществляется – приносящая доходы или деятельность по заданию и за счет собственника. То есть законодатель теоретически предусматривает возможность самостоятельного распоряжения имуществом субъектом права оперативного управления.

На основании вышеизложенного, можно прийти к выводу о том, что право учреждения самостоятельно распоряжаться имуществом, приобретенным за счет средств от приносящей доход деятельности, является самостоятельным вещным правом, которое по содержанию отличается и от права собственности, и от права оперативного управления, что влечет за собой необходимость внесения в гражданское законодательство нового вещного права – *права оперативного распоряжения*.

В аспекте реформирования гражданского законодательства необходимо отметить, что постепенно расширяется свобода деятельности учреждений, в частности бюджетных и автономных, в связи с чем необходимо совершенствование правовых конструкций, введение новых вещных прав, поскольку преобразования в рамках права оперативного управления еще больше усложняют его⁷.

Важно отметить, что создание нового вещного права даже с учетом дефицита бюджетного финансирования позволит государственным учреждениям здравоохранения повышать уровень оказываемых услуг и всесторонне развиваться в соответствии с современными требованиями к медицинским технологиям и качеству и доступности оказания медицинской помощи.

Проблемы регистрации права оперативного управления и возникновения права собственности на недвижимое имущество, приобретенное учреждением за счет средств от приносящей доход деятельности

При приобретении имущества учреждением по договору за счет средств от приносящей доход деятельности возникает и «обратная проблема»: обоснование возникновения права собственности РФ (субъекта РФ, муниципального образования).

Законодательство не содержит такого основания для возникновения права собственности, как приобретение другим лицом (подведомственным учреждением) имущества по договору. Не содержит оно и прямых (специальных) норм, касающихся оснований возникновения государственной собственности при таких обстоятельствах.

Собственником имущества бюджетного учреждения является, соответственно, РФ, субъект РФ, муниципальное образование.

По общему правилу учредитель является собственником имущества созданного им учреждения. Право оперативного управления возникает у учреждения на имущество, закрепленное за ним собственником, или приобретенное учреждением по иным основаниям.

Право собственности и другие вещные права на недвижимые вещи, ограничения этих прав, их возникновение, переход и прекращение подлежат государственной регистрации в едином государственном реестре органами, осуществляющими государственную регистрацию прав на недвижимость и сделок с ней.

Государственная регистрация прав на недвижимое имущество в Едином государственном реестре недвижимости (ЕГРН) осуществляется по заявлениям правообладателей, либо по решению государственного регистратора прав при поступлении от органов государственной власти и нотариусов сведений, подтверждающих факт возникновения таких прав, кроме случаев, установленных федеральными законами (ч. 2 ст. 69 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»⁸) в отношении ранее возникших прав и прав, возникающих в силу закона.

На практике это приводит к очевидным трудностям, возникающим при государственной регистрации права (перехода права) оперативного управления и собственности в ЕГРН в случае приобретения медицинским учреждением недвижимого имущества по договору за счет средств, полученных от приносящей доход деятельности.

Во-первых, требуется организовать подачу отдельного заявления в ЕГРН от имени собственника, то есть нужно договориться с органом, уполномоченным представлять интересы будущего собственника имущества об этом. Отсюда следует, что приобретение недвижимого имущества, даже за счет средств, полученных от приносящей доход

⁶ Вестник ВАС РФ. Ноябрь 2009. № 11.

⁷ Никулина М.П. Об актуальности права оперативного управления в современном гражданском обороте // Безопасность бизнеса. 2011. № 3. С. 28–30.

⁸ СЗ РФ. 20.07.2015. № 29 (часть I). Ст. 4344.

деятельности, должно быть согласовано с учредителем (или иным полномочным представителем собственника) и рекомендовать перед приобретением недвижимости при таких обстоятельствах предварительно заручиться официальным согласием собственника на совершение такой сделки.

Во-вторых, Управление Росреестра может отказать в государственной регистрации права оперативного управления, ссылаясь на отсутствие в правоустанавливающих документах сведений о передаче в оперативное управление заявленного к регистрации объекта недвижимого имущества, а также на отсутствие в ЕГРН сведений о государственной регистрации права собственности на указанный объект, то есть регистраторы Управления Росреестра могут не увидеть основания для возникновения права собственности в договоре купли-продажи, заключенном учреждением и отказать в регистрации. Указанные обстоятельства порождают споры между Управлением Росреестра и учреждениями.

Во избежание подобных проблем рекомендуется в договор купли-продажи включать условия о том, что при переходе прав по Договору у Покупателя (медицинского учреждения, приобретающего имущество за счет средств, полученных от приносящей доход деятельности) возникает право оперативного управления на недвижимое имущество на основании п.1 ст. 123.21 ГК РФ (на имущество, закрепленное собственником за учреждением и приобретенное учреждением по иным основаниям, оно приобретает право оперативного управления). Право собственности возникает у РФ (субъекта РФ, муниципального образования) на основании п.9 ст.9.2 ФЗ №7-ФЗ (Собственником имущества бюджетного учреждения является, соответственно, РФ, субъект РФ, муниципальное образование).

При этом полагаем, что право собственности РФ должно регистрироваться «автоматически» как ранее возникшее, и его изначальное отсутствие в ЕГРН не должно препятствовать государственной регистрации права оперативного управления. Данная позиция подтверждается сложившейся судебной практикой по спорам с Управлением Росреестра.

Для устранения вышеизложенных юридических коллизий, полагаем необходимым дополнить статью 298 ГК РФ и ФЗ №7-ФЗ положением, предусматривающим специальную норму, прямо указывающую на то, что право собственности РФ (субъекта РФ, муниципального образования) при покупке недвижимого имущества учреждением по договору купли-продажи реализуется/возникает/регистрируется как ранее возникшее, при государственной регистрации права оперативного управления.

Заключение

Проведенный анализ действующего законодательства позволяет сделать вывод о том, что право учреждения самостоятельно распоряжаться имуществом, приобретенным за счет средств от приносящей доход деятельности, является самостоятельным вещным правом, которое отличается и от права собственности, и от права оперативного управления

и на данный момент оно законодательно не проработано. Это утверждение предполагает необходимость внесения в гражданское законодательство новой формы вещного права – права оперативного распоряжения.

Нами выявлена проблема, возникающая в случае приобретения имущества учреждением по договору за счет средств от приносящей доход деятельности: на законодательном уровне отсутствует обоснование возникновения права собственности РФ (субъекта РФ, муниципального образования). В этой связи целесообразно дополнить статью 298 ГК РФ и ФЗ №7-ФЗ положениями, позволяющими исключить указанный пробел законодательства.

Описанные в статье проблемные вопросы государственной регистрации права оперативного управления и права собственности РФ (субъекта РФ, муниципального образования) научно обоснованы и подтверждаются сложившейся судебной практикой, что требует принятия решений со стороны законодателя. При этом предлагаемые способы решения позволяют исключить существующие коллизии.

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов (The authors declare no conflict of interest).

ЛИТЕРАТУРА/REFERENCES

1. Петров Д.В. Право хозяйственного ведения и право оперативного управления. — СПб.: Юридический центр Пресс, 2002. — 348 с. [Petrov DV. Pravo khozyaistvennogo vedeniya i pravo operativnogo upravleniya. St. Petersburg: Yuridicheskii centr Press; 2002. 348 p. (In Russ).]
2. Козлова Н.В. Некоммерческие организации: благотворительность или предпринимательство? // Законодательство. — 1998. — №1. — С. 45. [Kozlova N.V. Nekommercheskie organizatsii: blagotvoritel'nost' ili predprinimatel'stvo? Zakonodatel'stvo. 1998;(1):45. (In Russ).]
3. Суханов Е.А. Вещное право: научно-познавательный очерк. — М.: Статут, 2017. — 560 с. [Sukhanov EA. Veshchnoe pravo: nauchno-poznavatel'nyi ocherk. Moscow: Statut; 2017. 560 p. (In Russ).]
4. Вавилова А.А. Распоряжение имуществом государственных и муниципальных учреждений Российской Федерации // Имущественные отношения в Российской Федерации. — 2012. — №3. — С. 71–80. [Vavilova AA. Rasporyazhenie imushchestvom gosudarstvennykh i munitsipal'nykh uchrezhdenii Rossiiskoi Federatsii. Imushchestvennye otnosheniya v Rossiiskoi Federatsii. 2012;(3):71–80. (In Russ).]
5. Петрушкин В.А. Актуальные проблемы правовой модели системы оборота недвижимости: монография. — М.: Статут, 2014. — 285 с. [Petrushkin VA. Aktual'nye problemy pravovoi modeli sistemy oborota nedvizhimosti: monografiya. Moscow: Statut; 2014. 285 p. (In Russ).]
6. Кирилловых А.А. Об учреждениях в Концепции развития гражданского законодательства // Законодательство и экономика. — 2010. — №11. — С. 31–35. [Kirillovykh AA. Ob uchrezhdeniyakh v Kontsepcii razvitiya grazhdanskogo zakonodatel'stva. Zakonodatel'stvo i ekonomika. 2010;(11):31–35. (In Russ).]
7. Никулина М.П. Об актуальности права оперативного управления в современном гражданском обороте // Безопасность бизнеса. — 2011. — №3. — С. 28–30. [Nikulina MP. Ob aktual'nosti prava operativnogo upravleniya v sovremennom grazhdanskom oborote. Bezopasnost' biznesa. 2011;(3):28–30. (In Russ).]
8. Болдырев В.А. Юридические лица — несобственники в системе субъектов гражданского права: монография. — Омск: Омская академия МВД России, 2010. — 340 с. [Boldyrev VA. Yuridicheskie litsa — nesobstvenniki v sisteme sub'ektov grazhdanskogo prava: monografiya. Omsk: Omskaya akademiya MVD Rossii; 2010. 340 p. (In Russ).]
9. Полотовская Е.Ю. Имущество государственных (муниципальных) учреждений: право оперативного управления или право собственности? // Административное и муниципальное право. — 2011. — №5. — С. 9–11. [Polotovskaya EYu. Imushchestvo gosudarstvennykh (munitsipal'nykh) uchrezhdenii: pravo operativnogo upravleniya ili pravo sobstvennosti? Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. 2011;(5):9–11. (In Russ).]
10. Жигалов Д.В. Сортировка бюджетной сети // Руководитель бюджетной организации. — 2010. — №6. — С. 7–17. [Zhigalov DV. Sortirovka byudzhethoi seti. Rukovoditel' byudzhethoi organizatsii. 2010;(6):7–17. (In Russ).]