

Нормативно-правовые основы формирования собственности государственных учреждений

*Ворсина Ольга Олеговна
Сибирский Федеральный Университет
магистрант*

Аннотация

В данной статье рассматриваются нормативно-правовые вопросы распоряжения собственностью медицинского учреждения для оказания им платных услуг.

Ключевые слова: государственные учреждения, платные услуги, здравоохранение, собственность, гражданский кодекс, особо ценное движимое имущество, особо ценное недвижимое имущество.

Normative and legal basis for the formation of property of state institutions

*Vorsina Olga Olegovna
Siberian federal university
Graduate student*

Abstract

This article examines the legal and regulatory issues of the disposal of the property of a medical institution to provide them with paid services.

Keywords: State institutions, paid services, health care, property, civil code, especially valuable movable property, especially valuable real estate.

Здравоохранение – это важная составляющая социальной политики России, поэтому изучение ее тенденций в рамках меняющегося социально-экономической политики крайне актуально [12, С. 235-238]. Современное состояние системы здравоохранения характеризуется наращивание платных услуг [10, 13, 14].

Согласно результатам исследования «Российский рынок частной медицины 2016», в 2015 году объем рынка платных медицинских услуг составил 671,5 млрд руб. Его объем вырос на 56,2 млрд руб., или на 9,1% по сравнению с предыдущим годом.

В 2014-2015 гг. на фоне сложной макроэкономической ситуации в стране ожидалось замедление темпов роста рынка ввиду сокращения реальных располагаемых доходов населения и роста цен на те или иные медицинские услуги. Однако в кризисные годы произошла обратная ситуация. По итогам 2014 года, темп прироста рынка почти достиг 20%, приблизившись к докризисным показателям 2006-2008 гг. В 2015 году рост российского рынка платных медицинских услуг продолжился [15].

Причин роста совокупной стоимости всех платных медицинских услуг несколько. Наиболее очевидная из них – повышение цен на многие услуги в российских клиниках. Также росту рынка способствовал тот факт, что потребление некоторых необходимых медицинских услуг россияне не могут откладывать, тем более в принципе отказываться от их получения. Кроме того, в последние годы некоторые бесплатные услуги переводятся на платную основу. Параллельно с этими событиями происходит так называемая оптимизация в сфере здравоохранения, которая приводит к сокращению числа государственных клиник, вследствие чего россияне вынуждены обращаться за теми или иными медицинскими услугами в частные клиники, либо приобретать их в функционирующих государственных медицинских учреждениях. По оценкам BusinesStat, в 2016 г. натуральный объем рынка медицинских услуг в России сократился на 2,5% относительно 2015 г. и составил 1523,2 млн приемов. Особенностью российского медицинского рынка в 2015-2016 гг. стало частичное перераспределение пациентов из сектора ОМС и ДМС в сектор коммерческой медицины. В результате реформы государственного здравоохранения попасть на прием к специалистам стало сложнее, поэтому пациенты стали обращаться в частные клиники. Кроме того, сокращение работодателями программ ДМС способствовало увеличению числа обращений в частные медицинские центры.

С другой стороны, из-за снижения реальных доходов населения все больше пациентов не смогли воспользоваться платными медицинскими услугами и перешли либо в теневой сектор, либо на самолечение. Данная тенденция окажет влияние на спад рынка в 2017 г. Ожидается, что в 2017 г. число оказанных медицинских приемов в России составит 1498,9 млн приемов, что на 1,6% ниже значения 2016 г.

Стоимостный объем медицинского рынка в стране по итогам 2016 г. вырос на 4,7% и достиг 2203,6 млрд руб. Наибольшие темпы прироста показателя наблюдались в секторе коммерческой и теневой медицины. При этом в секторе теневой медицины заметный вклад в рост стоимостного объема внесло увеличение числа медицинских приемов. Это означает, что пока спрос на большинство товаров и услуг не восстановится, неофициальные платежи врачам «лично в руки» будут востребованы.

Сокращение численности медицинских приемов в 2017 г. отразится на замедлении темпов прироста стоимостного объема рынка. В 2017 г. российский рынок медицинских услуг в стоимостном выражении достигнет 2267,6 млрд руб., что на 2,9% выше уровня 2016 г. Восстановление положительной динамики натурального объема рынка и ускорение темпов роста стоимостного ожидается с 2018 г., когда численность медицинских приемов будет увеличиваться во всех секторах рынка, кроме ДМС [16].

Все сказанное актуализирует вопросы самостоятельного учета медицинской организацией своих затрат, расчета финансовых результатов. Важным аспектом при этом становятся правовые вопросы управления собственностью организации.

Имущество учреждения или казенного унитарного предприятия формируется за счет имущества, закрепленного за ним собственником этого имущества, доходов учреждения или унитарного предприятия от его деятельности, а также иных не противоречащих законодательству источников (п. п. 1, 2 ст. 11 Федерального закона от 14.11.2002 N 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»).

Учреждение или казенное предприятие вправе осуществлять приносящую доходы деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствующую этим целям, при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах (ст. 298 ГК РФ).

Стоит принимать во внимание, что ГК РФ обособляет доходы от деятельности учреждений и предприятий от имущества, переданного в оперативное управление, и устанавливает различный правовой режим в отношении этих доходов и имущества, приобретенного за их счет.

Так, частные, автономные и бюджетные учреждения (абз. 2 п. 1, абз. 2 п. 2, абз. 2 п. 3 ст. 298 ГК РФ) вправе самостоятельно распоряжаться доходами от своей деятельности; порядок распределения доходов казенного предприятия определяется собственником его имущества (п. 2 ст. 297 ГК РФ), а доходы от деятельности казенных учреждений поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы РФ (абз. 2 п. 4 ст. 298 ГК РФ).

Имущество государственных учреждений здравоохранения может находиться у них на праве оперативного управления. Оперативным управлением в гражданском праве Российской Федерации принято именовать имущественное право, в соответствии с которым учреждение или казенное предприятие владеет и пользуется переданным ему имуществом в пределах, определяемых собственником в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации (далее - ГК РФ), целями своей деятельности, назначением этого имущества и, если иное не установлено законом, распоряжается этим имуществом с согласия собственника (п. 1 ст. 296 ГК РФ).

Учреждением признается унитарная некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера (п. 1 ст. 123.21 ГК РФ).

Учредитель является собственником имущества созданного им учреждения. На имущество, закрепленное собственником за учреждением и приобретенное учреждением по иным основаниям, оно приобретает право оперативного управления в соответствии с ГК РФ.

Учредители – это органы государственной власти различного уровня, которые в зависимости от видов своей деятельности могут выступать учредителями различных государственных организаций. Учредители бывают трех уровней, в соответствии с иерархией системы государственной власти в РФ: федеральный уровень, уровень субъектов РФ и муниципальный уровень. В каждом отдельно взятом муниципальном образовании могут

присутствовать одновременно государственные организации социальной сферы, имеющие учредителя федерального уровня, регионального и муниципального. Никаких особенностей в оказании социальных услуг у них нет. Единственное отличие состоит в том, что учредители федерального уровня, как правило, курируют те учреждения, которые имеют стратегическое значение для всего государства. Например, Министерство здравоохранения страны выступает учредителем государственных учреждений федерального уровня – крупных медицинских учреждений, оказывающих уникальные медицинские услуги. Министерство образования и науки РФ – это учредитель организаций образования страны, таких как учреждения высшего образования страны.

Учреждение может быть создано гражданином или юридическим лицом (частное учреждение) либо соответственно Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации, муниципальным образованием (государственное учреждение, муниципальное учреждение) (ст. 123.21 ГК РФ).

В Российской Федерации 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 N 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»);
- общественное учреждение (ст. ст. 11, 35 Федерального закона от 19.05.1995 N 82-ФЗ «Об общественных объединениях»);
- бюджетное учреждение (ст. 9.2 Федерального закона от 12.01.1996 N 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (ред. от 02.06.2016)).
- частное учреждение (ст. 123.23 ГК РФ).

Российская Федерация, субъект Российской Федерации или муниципальное образование в лице органа государственной власти или органа местного самоуправления, которому имущество принадлежит на праве собственности, вправе передать данное имущество созданному им учреждению или казенному предприятию на праве оперативного управления (ст. 123.21 ГК РФ, ст. 3 Федерального закона от 03.11.2006 N 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», ст. 11 Федерального закона от 14.11.2002 N 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»).

Собственник имущества вправе передать учреждению или казенному предприятию любое имущество, принадлежащее ему на праве собственности, как движимое, так и недвижимое.

Право оперативного управления имуществом, передаваемым учреждению или казенному предприятию, возникает у последних с момента передачи имущества, если иное не установлено законом, иными правовыми актами или решением собственника (п. 1 ст. 299 ГК РФ).

Как дополнительно разъяснил Верховный Суд РФ, в соответствии с п. п. 1, 2 ст. 299 ГК РФ право оперативного управления возникает на основании акта собственника о закреплении имущества за учреждением, а также в

результате приобретения унитарным предприятием или учреждением имущества по договору или иному основанию (п. 5 Постановления Пленума Верховного Суда РФ N 10, Пленума ВАС РФ N 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 ч. 1 ст. 216 и ст. 296 ГК РФ право оперативного управления относится к вещным правам лиц, не являющихся собственниками имущества.

В этой связи право оперативного управления на недвижимое имущество возникает с момента его государственной регистрации в Едином государственном реестре недвижимости (ст. 131 ГК РФ, п. п. 5, 6 ст. 1, ст. ст. 14, 15 и 18 ФЗ от 13.07.2015 N 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»).

Переданное учреждению или казенному предприятию имущество отражается на самостоятельном балансе данных организаций.

Регистрация права оперативного управления на движимое имущество законом не предусмотрена.

Вещные права лица, не являющегося собственником имущества, могут защищаться от их нарушения любым лицом в порядке, предусмотренном ст. 305 ГК РФ (п. 4 ст. 216 ГК РФ).

В соответствии со ст. 305 ГК РФ права, предусмотренные ст. ст. 301 - 304 ГК РФ (истребование имущества из чужого незаконного владения и защита прав собственника), принадлежат также лицу, хотя и не являющемуся собственником, но владеющему имуществом, в том числе на праве оперативного управления. Это лицо имеет право на защиту своего владения также против собственника.

Как разъяснил Верховный Суд РФ, если учреждение обратилось в суд с иском о признании права оперативного управления или об истребовании имущества из чужого незаконного владения, суду необходимо установить, находится ли спорное имущество в государственной или муниципальной собственности, и привлечь к участию в деле собственника унитарного предприятия или учреждения (п. 6 Постановления Пленума Верховного Суда РФ N 10, Пленума ВАС РФ N 22 от 29.04.2010 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав»).

Таким образом, закон предусматривает возможность защиты права оперативного управления, включая такой способ защиты, как признание права оперативного управления.

Форма договора оперативного управления законом не предусмотрена. ГК РФ также не предусматривает договор оперативного управления в качестве самостоятельного вида гражданско-правового договора.

При этом на практике договор оперативного управления является зачастую не столько гражданско-правовым договором, сколько административным договором, поскольку его типовая форма утверждается органами государственной или муниципальной власти.

По своей сути такой договор является разновидностью акта органа государственной власти или органа местного самоуправления. В качестве примера можно привести. При этом частные учреждения вправе заключать договор оперативного управления в порядке и на условиях, которые предусмотрены общими положениями ГК РФ и устава учреждения.

Передача и закрепление имущества в оперативное управление учреждению или казенному предприятию осуществляются на основании акта собственника (органа государственной власти, муниципального образования или иного юридического лица) (п. 1 ст. 299 ГК РФ).

Общие основания прекращения права собственности предусмотрены в п. 1 ст. 235 ГК РФ, которые с учетом положений п. 3 ст. 299 ГК РФ предоставляют возможность учреждению или казенному предприятию отказаться от имущества, закрепленного за ним на праве оперативного управления. Такое право учреждение может реализовать и в силу ст. 49 ГК РФ (правоспособность юридического лица).

В любом случае оперативное управление имуществом должно осуществляться в пределах, определенных уставом, и в соответствии с целями и видами деятельности учреждения (ст. ст. 297, 298 ГК РФ, ст. 3 Федерального закона от 03.11.2006 N 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», п. 3 ст. 18, ст. 19 Федерального закона от 14.11.2002 N 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»).

Однако подобное распоряжение имуществом (отказ от права на него) не должно отразиться на возможности осуществления предприятием деятельности, цели, предмет и виды которой определены уставом предприятия. С учетом специфики специальной (целевой) правоспособности учреждений и казенных предприятий по общему правилу они не вправе без согласия собственника распоряжаться недвижимым и особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным за счет средств, выделенных ему собственником для его приобретения (ст. 297, п. п. 1 - 4 ст. 298 ГК РФ), включая права на отказ от него (отказ от права на оперативное управление).

Автономное учреждение имеет право распоряжаться без согласия собственника:

- движимым имуществом, не отнесенным к особо ценному, как закрепленным собственником или приобретенным за счет выделенных собственником средств, так и за счет средств, полученных от приносящей доход деятельности, а также особо ценным движимым имуществом, приобретенным за счет средств, полученных от приносящей доход деятельности;

- недвижимым имуществом, приобретенным за счет средств, полученных от приносящей доход деятельности.

В свою очередь бюджетное учреждение имеет право распоряжаться без согласия собственника движимым имуществом, не отнесенным к особо ценному, как закрепленным собственником или приобретенным за счет

выделенных собственником средств, так и за счет средств, полученных от приносящей доход деятельности, а также особо ценным движимым имуществом, приобретенным за счет средств, полученных от приносящей доход деятельности.

Таким образом, продажа имущества, находящегося в оперативном управлении, потребует согласия собственника данного имущества, если иное не определено решением собственника или уставом предприятия или учреждения.

Для сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении, соответствующие полномочия должны быть предоставлены собственником или указаны в учредительных документах.

Стоит упомянуть, что данные правила не распространяются на доходы частных, автономных и бюджетных учреждений (абз. 2 п. 1, абз. 2 п. 2, абз. 2 п. 3 ст. 298 ГК РФ), а также имущество, приобретенное за их счет, которыми они распоряжаются самостоятельно.

Таким образом, для отказа учреждения от права оперативного управления потребуется согласие собственника. Право оперативного управления имуществом, если иное не предусмотрено ГК РФ, прекращается по основаниям и в порядке для прекращения права собственности, а также в случаях правомерного изъятия имущества у учреждения по решению собственника (п. 3 ст. 299 ГК РФ).



Рисунок 1. Структура имущества государственного учреждения

Основаниями для прекращения права собственности являются отчуждение собственником своего имущества другим лицам, отказ

собственника от права собственности, гибель или уничтожение имущества и утрата права собственности на имущество в иных случаях, предусмотренных законом, включая принудительное изъятие имущества в соответствии с законом (п. п. 1 и 2 ст. 235 ГК РФ). Данные основания являются также и основаниями для прекращения права оперативного управления.

Дополнительным основанием для прекращения права оперативного управления является отказ от права оперативного управления с согласия собственника имущества.

Особо ценное движимое имущество – это движимое имущество, без которого осуществление государственным автономным или бюджетным учреждением предусмотренных его уставом основных видов деятельности будет существенно затруднено и балансовая стоимость которого превышает определенные суммы и перечень оговорен приказом Министерства здравоохранения РФ от 2 июня 2015 года N 296н.

Помимо изложенного, собственник имущества вправе изъять излишнее, неиспользуемое или используемое не по назначению имущество, закрепленное им за учреждением или казенным предприятием либо приобретенное учреждением или казенным предприятием за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение этого имущества (п. 2 ст. 296 ГК РФ).

Библиографический список

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (ГК РФ). Ч. 1. От 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ (ред. от 21.07.2014)
2. Федеральный закон «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 02.04.2014)
3. Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» от 08.05.2010 № 83-ФЗ (ред. от 30.11.2016)
4. Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» от 21.11.2011 № 323-ФЗ (ред. от 03.04.2017)
5. Федеральный закон «Об автономных учреждениях» от 03.11.2006 № 174-ФЗ (ред. от 03.07.2016)
6. Закон РФ от 27.11.1992 № 4015-1 (ред. от 03.07.2016) «Об организации страхового дела в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017)
7. Закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 (ред. от 03.07.2016) «О защите прав потребителей»
8. Постановление Правительства РФ от 4 октября 2012 г. № 1006 «Об утверждении Правил предоставления медицинскими организациями платных медицинских услуг»
9. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28.06.2012 № 17 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав

- потребителей»
10. Багдасарьян И.С., Сочнева Е.Н. Социальное предпринимательство: место и роль в региональной экономике инновационного развития // *Фундаментальные исследования*. 2016. №9-2. С.321-324
 11. Сочнева Е.Н. Человеческий капитал: проблемы измерения и роста в российской экономике: монография. Красноярск : Сиб. федер. ун-т, 2016. 190 с.
 12. Сочнева Е.Н. Социальное предпринимательство государственных организаций Красноярского края. Восточный вектор : социально-экономическое развитие Красноярского края : материалы Междунар. науч.-практ. конф. 29 октября 2015г. / отв. за вып.: З.А. Васильева, О.А.Алмабекова, И.И.Зырянова [и др.]. Красноярск : Сиб. федер. ун-т, 2015. секция 3. С. 69-72.
 13. Сочнева Е.Н. Нарращивание человеческого капитала как важное направление социально-экономической политики // *Экономика и предпринимательство*. 2014. № 10 (51). С. 235-238
 14. Sochneva E.N., Vasileva Z.A., Bagdasaryan I.S., Almabekova O.A. Social entrepreneurship in emerging innovation economy // *International multidisciplinary scientific conference on social sciences & ARTS, SGEM 2016*. 2016. С. 595-600.
 15. В кризисный 2015 год рынок платных медицинских услуг вырос на 9,1%. URL: http://marketing.rbc.ru/news_research/05/08/2016/562950001002316.shtml
 16. Анализ рынка медицинских услуг в России в 2012-2016 гг, прогноз на 2017-2021 гг. URL: <http://marketing.rbc.ru/research/562949983244728.shtml>