О ПРАВОВОЙ ПРИРОДЕ ПОНЯТИЯ «ПРИНОСЯЩАЯ ДОХОД ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ»

В статье изучается правовая природа понятия «приносящая доход деятельность». Проводится сравнительный анализ с понятием предпринимательской деятельности.

Ключевые слова: приносящая доход деятельность, предпринимательская деятельность, государственное и муниципальное учреждение.

Проанализировав действующее законодательство, можно констатировать факт широкого использования в настоящее время понятия приносящей доход деятельности.

Бюджетный кодекс Российской Федерации [1], например, устанавливает право казенного учреждения осуществлять приносящую доход деятельность.

Пункты 2, 3, 4 статьи 298 Гражданского кодекса Российской Федерации [2] устанавливают, что автономное, бюджетное и казенное учреждения вправе осуществлять приносящую доход деятельность.

Статья 38 Федерального закона от 27.06.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» [3] также использует термин «приносящая доход деятельность» в определении хозяйствующего субъекта.

Статья 18 Европейской социальной хартии (пересмотренная), принятая в г. Страсбурге 03.05.1996 г. [4] устанавливает наличие права на занятие приносящей доход деятельностью на территории других стран.

До 01.09.2013 г. имела силу статья 47 (Приносящая доход деятельность образовательного учреждения) закона Российской Федерации от 10.07.1992 г. № 3266-1 «Об образовании» [5], которая в первоначальном варианте имела другое название, а именно: «статья 47. Предпринимательская деятельность образовательного учреждения».

Несмотря на широкое использование, до настоящего времени определение «приносящая доход деятельность» в действующем законодательстве отсутствует. Особую значимость в последнее время это понятие приобрело в связи с реформацией такого сектора экономики как государственные и муниципальные учреждения и разделения их на бюджетные, автономные и казенные учреждения. В связи с чем, возникают определенные разногласия.

Например, рассмотрев только наименование приказа Министерства финансов Российской Федерации от 11.12.2006 г. № 171н «Об утверждении Порядка приостановления территориальными органами Федерального казначейства операций по счетам, открытым федеральным учреждениям в учреждениях

* Журавская Юлия Владимировна – магистрант, кафедра предпринимательского и финансового права, Байкальский государственный университет экономики и права, г. Иркутск, e-mail: juravskaia@list.ru.

Центрального банка Российской Федерации и кредитных организациях для учета операций со средствами, полученными от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности» [6] можно прийти к выводу, что «предпринимательская деятельность» и «иная приносящая доход деятельность» это различные понятия.

Пункты 2, 3, 4 статьи 298 Гражданского кодекса Российской Федерации устанавливают, что автономное, бюджетное и казенное учреждения вправе осуществлять приносящую доход 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.

Статья 50 Гражданского кодекса Российской Федерации устанавливает, что некоммерческие организации могут осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и соответствующую этим целям.

Таким образом, с одной стороны некоммерческие организации, в число которых входят государственные и муниципальные учреждения могут осуществлять приносящую доход деятельность, с другой стороны могут заниматься предпринимательской деятельностью в рамках своей уставной деятельности.

Получается, что законодатель использует понятия «приносящая доход деятельность» и «предпринимательская деятельность» в данном случае как тождественные понятия.

Проанализировав статью 331.1. Налогового кодекса Российской Федерации [7] можно прийти к выводу, что бюджетные учреждения на обеспечение своей деятельности в распоряжении имеют:

1. бюджетные средства;
2. средства от оказания платных услуг;
3. безвозмездные поступления от физических и юридических лиц, международных организаций и (или) правительств иностранных государств, в том числе добровольные пожертвования;
4. средства от осуществления иной приносящей доход деятельности.

Используя метод исключений, приходим к выводу, что раз бюджетные ассигнования выделяются государственным или муниципальным учреждениям государством или муниципалитетами соответственно то однозначно не являются средствами, полученными от приносящей доход деятельности.

Средства от оказания платных услуг, безусловно, можно считать средствами от деятельности учреждения, вопрос только от какой деятельности приносящей доход или предпринимательской. Будем считать, что оказание платных услуг может быть частью и первого вида деятельности и второго вида деятельности учреждения.

Безвозмездные поступления от физических и юридических лиц, международных организаций и (или) правительств иностранных государств, в том числе добровольные пожертвования. На мой взгляд, такие средства сложно считать результатом деятельности учреждения. Безвозмездно, то есть бесплат-

но, бескорыстно, даром. Таким образом, безвозмездные поступления это следствие волевого решения той стороны, которая решила одарить учреждение, а не результат предпринимательской или приносящей доход деятельности.

Средства от осуществления иной приносящей доход деятельности. Самый фактически неопределенный источник доходов учреждения, что же законодатель подразумевает под понятием приносящей доход деятельности.

Пока мы однозначно установили, что оказание платных услуг это часть приносящей доход деятельности.

Можно ли отнести сдачу в аренду государственным или муниципальным учреждением неиспользуемого имущества к приносящей доход деятельности? Скорее всего – да.

Подтверждением нашего вывода служит следующая формулировка: «участие бюджетных учреждений в договорных отношениях, возникающих при передаче в пользование арендаторам имущества, находящегося в федеральной собственности и переданного бюджетным учреждениям в оперативное управление, в соответствии со статьей 321.1 Налогового Кодекса (в настоящее время статья утратила силу) относится к коммерческой (приносящей доход) деятельности этих бюджетных учреждений.

Для того чтобы продолжить оговорюсь, что любая деятельность государственного или муниципального учреждения определена уставом учреждения.

Как следует из комментария к Федеральному закону от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» [8] «уставная деятельность бюджетного и автономного учреждения подразделяется на основную уставную деятельность и связанную с ней (вспомогательную) уставную деятельность. Деятельность учреждения за пределами его устава рассматривается законом и судами как неправомерная.

Исключение из правила о «связанности деятельности» составляют специально перечисленные в законодательстве (в отраслевом законодательстве) виды деятельности учреждений, очевидно не связанные с основной деятельностью, - приобретение и реализация ценных бумаг (с получением доходов по ним), имущественных и неимущественных прав, участие в хозяйственных обществах и участие в товариществах на вере в качестве вкладчика, а для автономных учреждений - участие в качестве учредителя (участника) или вкладчика в любых организациях. Упомянутые виды деятельности, как правило, не связаны и не могут быть связаны с основной уставной деятельностью, однако они специально оговорены в законодательстве и в случае указания на них в уставе бюджетного или автономного учреждения будут вполне легитимны».

Таким образом, иная деятельность бюджетного или автономного учреждения (в том числе и приносящая доход) может быть дополнена и следующими видами деятельности:

1) приобретение и реализация ценных бумаг (с получением доходов по ним), имущественных и неимущественных прав;

2) участие в хозяйственных обществах и участие в товариществах на вере в качестве вкладчика, а для автономных учреждений – участие в качестве учредителя (участника) или вкладчика в любых организациях.

Казенное же учреждение не вправе осуществлять долевое участие в деятельности других учреждений, организаций, приобретать акции, облигации, иные ценные бумаги и получать доходы (дивиденды, проценты) по ним [9].

Получаем ситуацию, в которой правоспособность государственных или муниципальных учреждений в зависимости от их видов возрастает в следующей последовательности: казенное учреждение – бюджетное учреждение – автономное учреждение.

Так как, понятие приносящей доход деятельности используется по отношению ко всем видам учреждений, а возможность осуществлять различные виды деятельности у разных видов учреждений различна, то либо необходимо по разному определять «приносящую доход деятельность» для каждого вида учреждений, либо формировать открытый перечень видов деятельности, которые стоит отнести к деятельности приносящей доход.

В совокупности мы пришли к выводу, что приносящая доход деятельность это оказание платных услуг и сдача в аренду неиспользуемого имущества. Но оба этих вида деятельности также можно отнести и к предпринимательской деятельности.

Мы опять вернулись к вопросу о том какую деятельность следует считать приносящей доход, и чем такая деятельность отличается от предпринимательской деятельности.

О. В. Трачук считает, что понятия «предпринимательская деятельность» и «приносящая доход деятельность» являются самостоятельными правовыми категориями, отражающими разные виды экономической деятельности [10].

Для выявления связи между понятиями «предпринимательская деятельность» и «приносящая доход деятельность» проведем анализ определения предпринимательской деятельности.

Статья 2 Гражданского кодекса Российской Федерации однозначно говорит о том, что предпринимательской является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке.

Таким образом, предпринимательской деятельности свойственны в совокупности следующие признаки:

1. самостоятельность;
2. рисковый характер;
3. систематическое получение прибыли.

И. А. Смагина предлагает следующий перечень признаков предпринимательской деятельности [11].

1. Систематичность, то есть осуществление предпринимательской деятельности в течение определенного периода.

2. Самостоятельность, которая включает в себя две составляющие:

а) организационная самостоятельность – возможность самостоятельно принимать решения в процессе предпринимательской деятельности (волевой характер);

б) имущественная самостоятельность – наличие у предпринимателя обособленного имущества для осуществления предпринимательской деятельности. Риск (от лат. «risco» – «отвесная скала») – вероятность неполучения запланированного или ожидаемого положительного результата.

3. Самостоятельная имущественная ответственность предпринимателя. Пределы такой ответственности зависят от организационно-правовой формы осуществления предпринимательской деятельности.

4. Легализованный характер. Предпринимательская деятельность может осуществляться только лицами, зарегистрированными в установленном законом порядке.

5. Направленность на систематическое получение прибыли. Под прибылью понимают доходы, уменьшенные на величину расходов. При этом важна именно цель деятельности лица, а не факт получения прибыли. Деятельность, направленная на получение прибыли, но приносящая убытки, также является предпринимательской.

6. Профессионализм – признак, предполагающий наличие у предпринимателя определенных знаний и навыков. В настоящее время такое требование закреплено в отношении лицензируемых видов предпринимательской деятельности. Однако этот признак указан в качестве обязательного в законодательстве Германии, Франции и др.

Попробуем «примерить» оговоренные признаки к приносящей доход деятельности.

Признаки систематичности, легализованного характера и профессионализма также свойственны приносящей доход деятельности.

Самостоятельность. Организационная самостоятельность – думаю, этот признак присущ приносящей доход деятельности отчасти. Самостоятельность руководителя ограничена только волей учредителя. Имущественная самостоятельность – безусловно, присутствует, так как государственное или муниципальное учреждение обладает всем необходимым имуществом на праве оперативного управления.

Самостоятельная имущественная ответственность предпринимателя. Автономное учреждение отвечает по своим обязательствам всем находящимся у него на праве оперативного управления имуществом, за исключением недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленного за автономным учреждением собственником этого имущества или приобретенного автономным учреждением за счет выделенных таким собственником средств.

Казенное учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами.

Бюджетное учреждение отвечает по своим обязательствам всем находящимся у него на праве оперативного управления имуществом, за исключением особо ценного движимого имущества, закрепленного за бюджетным учреждением собственником этого имущества или приобретенного бюджетным учреждением за счет выделенных собственником имущества бюджетного учреждения средств, а также недвижимого имущества.

Таким образом, признак самостоятельной имущественной ответственности также присущ приносящей доход деятельности учреждений всех трех видов.

Направленность на систематическое получение прибыли. Уверена, что любой здравомыслящий руководитель всегда нацелен на получение прибыли, то есть этот признак также присущ приносящей доход деятельности.

И снова возникает вопрос: в чем именно законодатель видит разницу между предпринимательской и приносящей доход деятельностью.

В работах некоторых исследователей, например, Ю. Л. Городиловой, [12] понятия «предпринимательская деятельность» и «приносящая доход деятельность» разграничиваются через соотношение понятий «прибыль» и «доход». Автор отмечает, что любая деятельность, направленная на получение материальных выгод, должна приносить доход, включающий в себя как расходы, понесенные организацией в процессе осуществления данной деятельности, так и прибыль. Соответственно, без приобретения доходов невозможно получить прибыль.

Сопоставление данных понятий позволяет автору сделать вывод о том, что приносящая доход деятельность по своему объему шире предпринимательской деятельности, тем самым предпринимательская деятельность является разновидностью приносящей доход деятельности.

Исходя из этого, Ю.Л. Городилова выделяет основные признаки приносящей доход деятельности:

- 1) приносящая доход деятельность не является основной деятельностью для некоммерческой организации;
- 2) приносящая доход деятельность направлена на получение дополнительных источников финансирования некоммерческой организации;
- 3) для осуществления приносящей доход деятельности необходимо указание в учредительных документах некоммерческой организации права на осуществление такой деятельности;
- 4) приносящая доход деятельность не носит, по общим правилам, рискованного характера.

Ю. Л. Городиловой предлагается авторское определение приносящей доход деятельности, под которой понимается деятельность, соответствующая целям создания некоммерческой организации и связанная с получением дохода от производства товаров и услуг, выполнения работ, осуществления имущественных и неимущественных прав, приобретения и реализации ценных бумаг, в том числе от участия в юридических лицах в качестве участника или учредителя.

Изменения, внесенные Федеральным законом от 30.12.2012 г. № 302-ФЗ «О внесении изменений в главы 1, 2, 3 и 4 части первой Гражданского кодекса

Российской Федерации» [13] также не определяют понятие приносящей доход деятельности.

По общему правилу федеральное законодательство не содержит конкретных перечней разрешенных видов приносящей доход деятельности государственных и муниципальных учреждений и предусматривает право государственных (муниципальных) бюджетных и автономных учреждений на такую предпринимательскую деятельность или иную приносящую доход деятельность, которая прописана в уставе учреждения.

Я считаю, что вводить точное определение приносящей доход деятельности в законодательство нецелесообразно.

Несмотря на это тщательное изучение вопроса природы приносящей доход деятельности позволило прийти к выводу о том, что стоит разграничить то, на какие цели должна расходоваться прибыль, полученная от приносящей доход деятельности учреждения.

Законодатель устанавливает, что средства, полученные от приносящей доход деятельности автономного и бюджетного учреждения поступают в его самостоятельное распоряжение, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступает в самостоятельное распоряжение автономного или бюджетного учреждения.

И только доходы, полученные от указанной деятельности казенного учреждения, поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации.

Как мы установили ранее, доходы от передачи в аренду государственного или муниципального имущества, закрепленного на праве оперативного управления за государственным или муниципальным учреждением, также относятся к доходам от приносящей доход деятельности учреждения.

Следовательно, имущество, приобретенное за счет средств от использования по сути чужого имущества, поступает в собственное распоряжение учреждению.

П. 9 статьи 2 федерального закона «Об автономных учреждениях» [14] гласит, что собственник имущества автономного учреждения не имеет права на получение доходов от осуществления автономным учреждением деятельности и использования закрепленного за автономным учреждением имущества.

Статья 3 поименованного выше закона устанавливает, что имущество автономного учреждения закрепляется за ним на праве оперативного управления. Определяется, что собственником имущества автономного учреждения является соответственно Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование.

В тоже время автономное учреждение без согласия учредителя не вправе распоряжаться недвижимым имуществом и особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним учредителем или приобретенным автономным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение этого имущества.

На практике получается ситуация, в которой, несмотря на то, что собственником и учредителем учреждения является Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование фактически функции собственника и учредителя возложены на разные юридические лица (отраслевые министерства, комитеты).

Например, полномочия собственника государственного автономного учреждения культуры Иркутская областная филармония возложены на министерство имущественных отношений Иркутской области, а учредителя на министерство культуры и архивов Иркутской области.

Таким образом, получается, если учредитель автономного учреждения согласовывает распоряжение государственным или муниципальным имуществом, то фактически без участия собственника имущество может быть отчуждено.

П. 10 статьи 9.2 федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» [15] устанавливает, что бюджетное учреждение без согласия собственника 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.

Имеет место быть ситуация, в которой автономное учреждение без согласия учредителя не вправе распоряжаться недвижимым имуществом, а бюджетное без согласия собственника. Учитывая то, что собственник и учредитель не всегда тождественны, для устранения разночтений действующего законодательства считаю необходимым, привести поименованные выше нормы к идентичной для всех видов государственных и муниципальных учреждений.

Вернемся к вопросу о том, что собственник имущества автономного учреждения не имеет права на получение доходов от использования закрепленного за автономным учреждением имущества.

По своей сути использование имущества (исключая передачу имущества в иные формы собственности) это либо передача в безвозмездное пользование либо передача в аренду. Так как рассматривается процесс получения прибыли, то безвозмездное пользование нас не интересует, то есть речь пойдет о доходах, полученных от приносящей доход деятельности от сдачи государственного или муниципального имущества в аренду.

Считаю, что полученные доходы от данного вида деятельности учреждения должны расходоваться исключительно на содержание, модернизацию, реконструкцию и ремонт государственного или муниципального недвижимого имущества. И ни в коем случае не должны быть использованы на приобретение недвижимого имущества, поступающего в собственное распоряжение учреждения. Иначе, такое имущество, на вполне законных основаниях, впоследствии может быть передано в частную собственность, например, вновь созданного, но уже частного учреждения с очень похожими целями и функциями. Что впоследствии может привести к разрушению действующей, обширной и несомненно социально значимой системы государственных и муниципальных учреждений, которые выполняют основные функции и задачи нашего государства, та-

кие как здравоохранение, опека и социальная защита населения, охрана границ, образование, культура и др.

В защиту своей точки зрения хочу привести следующие аргументы.

П. 1 статьи 2 федерального закона № 174-ФЗ устанавливает, что автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, средств массовой информации, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных федеральными законами (в том числе при проведении мероприятий по работе с детьми и молодежью в указанных сферах).

Основной деятельностью казенного учреждений согласно статье 24 Федерального закона 7-ФЗ признается деятельность, непосредственно направленная на достижение целей, ради которых они созданы. Исчерпывающий перечень видов деятельности, которые казенные учреждения могут осуществлять в соответствии с целями их создания, определяется учредительными документами учреждений.

Таким образом, государственные и муниципальные учреждения создаются в первую очередь для осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, средств массовой информации, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта и осуществляют приносящую доходы деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствующую этим целям.

Передача в аренду имущества, которым наделено учреждение на праве оперативного управления не является основным видом деятельности учреждения.

Статья 296 Гражданского кодекса Российской Федерации говорит о том, что собственник имущества вправе изъять излишнее, неиспользуемое или используемое не по назначению имущество, закрепленное за учреждением. Имуществом, изъятим у учреждения, собственник этого имущества вправе распорядиться по своему усмотрению.

Раз учреждение сдает имущество в аренду, логично предположить, что оно излишнее, то есть собственник вправе его изъять и распорядиться по своему усмотрению, ну например, передать в безвозмездное пользование другому своему учреждению, что, несомненно, облегчит существование еще одному государственному или муниципальному учреждению.

Таким образом, с одной стороны собственник не вправе использовать средства, полученные от сдачи его имущества, с другой – может изъять его как излишнее и вообще использовать по своему усмотрению.

Считаю, что для более эффективного распоряжения имуществом собственнику выгоднее поступать именно так: изымать излишнее имущество. Учреждению же, наоборот, выгоднее сдать такое имущество, а доходы, полученные от такой деятельности использовать на сохранение и ремонт недвижимого имущества, учтенного на балансе.

Таким образом, для достижения поставленных законом № 83-ФЗ целей, то есть повышение качества и доступности государственных и муниципальных услуг, оказываемых населению, а также повышение эффективности деятельности государственных учреждений помимо всего прочего необходимо сохранить имущественную базу учреждений, то есть государственное и муниципальное имущество.

Список использованной литературы

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. ст. 3823.

2. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая : федер. закон от 30 нояб. 1994 г. № 51-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32, ст. 3301.

3. О защите конкуренции : федер. закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006 (ч. 1). ст. 3434.

4. О ратификации Европейской социальной хартии (пересмотренной) от 3 мая 1996 года : федер. закон от 03 июня 2009 г. № 101-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 23. ст. 2756.

5. Об образовании : закон Рос. Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1// Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3. ст. 150.

6. Об утверждении Порядка приостановления территориальными органами Федерального казначейства операций по счетам, открытым федеральным учреждениям в учреждениях Центрального банка Российской Федерации и кредитных организациях для учета операций со средствами, полученными от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности : приказ Министерства финансов Рос. Федерации от 3 мая 1996 г. № 171н // Российская газета. 2007. № 22.

7. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) : федер. закон Рос. Федерации от 05 авг. 2000 г. № 117-ФЗ // Собр. законодательства Российской Федерации. 2000. № 32. ст. 3340.

8. Батяев А.А., Карташова Ю.А., Гардер Н.В. Комментарий к Федеральному закону от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (постатейный) // СПС КонсультантПлюс. 2012.

9. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений : федер. закон от 08 мая 2010 г. № 83-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 19. ст. 2291.

10. Трачук О. В. Гражданско-правовое регулирование приносящей доход деятельности образовательного учреждения. Автореф. дисс... канд. юрид. наук: 12.00.03. / О. В. Трачук. М., 2012. 15.

11. И. А. Смагина : [электронный ресурс] // http://www.plam.ru/bislit/predprinimatelskoe_pravo/p1.php.

12. Городилова Ю. Л. Правовое регулирование деятельности государственных и муниципальных учреждений. Автореф. дисс... канд. юрид. наук: 12.00.03. / Ю. Л. Городилова. М., 2012. 25.

13. О внесении изменений в главы 1, 2, 3 и 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации : федер. закон от 30 декаб. 2012 г. № 302-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. 1). ст. 7627.

14. Об автономных учреждениях : федеральный закон от 03 нояб. 2006 г. № 174-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 45. ст. 4626.

15. О некоммерческих организациях : федер. закон от 12 янв. 1996 г. № 7-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3. ст. 145.