

Л. Б. Елисеева

Уральский государственный университет

СТРУКТУРНЫЕ ПОДРАЗДЕЛЕНИЯ ВУЗА: ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

Правовой статус структурного подразделения вуза с полномочиями юридического лица

Впервые определение обособленного подразделения появилось в Налоговом Кодексе РФ после вступления в силу ФЗ от 9.07.99 г. №154-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в часть первую Налогового Кодекса Российской Федерации», хотя само понятие в российском законодательстве использовалось и прежде.

Принятие 10 июля 1992 г. Закона РФ №3266-1 «Об образовании» и 22.08.1996 г. Федерально-го закона 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» позволяет говорить о наличии специального законодательства, регулирующего деятельность образовательного учреждения. Рассмотрим развитие понятия «структурного подразделения» во времени.

1992 год. В соответствии со ст.7 Закона «Об образовании» образовательные учреждения могут создавать филиалы, отделения, структурные подразделения, которые по доверенности головной организации могут осуществлять полностью или частично полномочия юридического лица, в т.ч. иметь самостоятельный баланс и собственные счета в банковских и других кредитных организациях.

1995 год. Введенная в действие с 1.01.95 г. часть первая Гражданского Кодекса РФ дала легальное определение представительства и филиала юридического лица. В соответствии с п.1, 2 ст.55 Гражданского Кодекса РФ представительством является обособленное подразделение юридического лица, расположенное вне места его нахождения, которое представляет интересы юридического лица и осуществляет их защиту; филиалом является обособленное подразделение юридического лица, расположенное вне места его нахождения и осуществляющее все его функции или их часть, в т.ч. функции представительства.

В правовом режиме филиалов и представительств много общего:

— и филиал, и представительство должны действовать на основе положения, утверждаемого юридическим лицом;

— руководители филиала и представитель-

ства назначаются на должность юридическим лицом;

— представительство и филиал должны быть указаны в учредительных документах юридического лица;

поскольку ни филиал, ни представительство самостоятельными субъектами права не являются, то руководители филиала и представительства должны иметь доверенность юридического лица;

— и филиал, и представительство наделяются имуществом самим юридическим лицом. При этом обособленность имущества носит относительный характер, поскольку это имущество продолжает оставаться имуществом самого юридического лица. Следовательно, у филиала и представительства имущество может находиться лишь на отдельном балансе, который представляет собой часть самостоятельного баланса юридического лица. Однако указанная норма вступила в противоречие со ст.7 Закона «Об образовании» в соответствии с которой структурные подразделения с полномочиями юридического лица могут иметь самостоятельный баланс. На практике также появились законодательно закрепленные случаи перевода филиалов на самостоятельный баланс. Так, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 7.03.95 г. №233 «Типовое положение об образовательном учреждении дополнительного образования детей» предусматривало возможность наличия у учреждения филиалов, отделений, структурных подразделений, которые по его доверенности могут осуществлять полностью или частично полномочия юридического лица, в т.ч. иметь самостоятельный баланс и собственные счета в банках и других кредитных учреждениях. Указанные подразделения стали признаваться «филиалом на правах юридического лица».

1996 год. В принятом в 1996 г. ФЗ от 22.08.96 г. №125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» была предпринята попытка конкретизации понятия филиала. В соответствии с п.2 ст.7 вышеуказанного закона филиалами вуза являются обособленные структурные подразделения, расположенные вне места его нахождения. В соответствии с п.3 ст.8

вузы самостоятельны в формировании своей структуры; структурные подразделения вуза могут наделяться по доверенности полностью или частично полномочиями юридического лица в порядке, предусмотренном уставом вуза.

1999 год. Введенная в действие с 01.01.99 г. часть I Налогового Кодекса РФ исключила филиалы и представительства из налоговых правоотношений признав возможным налогоплательщиком исключительно юридические лица. Эта позиция явилась серьезной новацией по отношению к действовавшему ранее налоговому законодательству России. Закон РФ от 27.12.91 г. №2118-1 «Об основах налоговой системы РФ» относил к налогоплательщикам юридических лиц, другие категории налогоплательщиков, на которых в соответствии с законодательными актами была возложена обязанность уплачивать налоги. Частные налоговые законы описывали субъектов налогообложения более конкретно. Например, закон РФ от 27.12.91 г. №2116-1 «О налоге на прибыль предприятий и организаций» включал в состав налогоплательщиков предприятия и организации, являющиеся юридическими лицами и осуществляющие предпринимательскую деятельность, а также филиалы и другие обособленные подразделения предприятий и организаций, имеющие отдельный баланс и расчетный (текущий, корреспондентский) счет. Налоговый Кодекс оставил за филиалами и иными обособленными подразделениями организации функциональную обязанность уплачивать налоги и сборы на той территории, на которой организации и иные обособленные подразделения осуществляют функции организации.

Однако вопрос о понятии «обособленности» подразделения организации остался открытым.

И лишь вступивший в силу ФЗ от 09.07.99 г. №154-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в часть I Налогового Кодекса РФ» законодательно четко определил понятие обособленного подразделения.

В соответствии с п.2 ст.11 Налогового Кодекса РФ обособленное подразделение организации — любое территориально обособленное от нее подразделение, по месту нахождения которого оборудованы стационарные рабочие места. При этом рабочее место считается стационарным, если оно создается на срок более 1 месяца.

Налоговый Кодекс не определил, что такое «рабочее место», однако п.1 ст.11 Налогового Кодекса РФ предусмотрел возможность использования понятий других отраслей законодательства. Поэтому обратимся к нормам трудового

права. ФЗ от 17.07.99 г. №181-ФЗ «Об основах охраны труда РФ» трактует рабочее место как место, где работник должен находиться или куда ему следует прибыть в связи с его работой и которое прямо или косвенно находится под контролем работодателя.

Кроме того, вышеуказанный Закон №154-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в часть I Налогового Кодекса РФ» впервые дал определения ряду терминов, используемых в законодательстве, но ранее нормативно неопределенных и вызывающих поэтому, большое количество споров.

В частности, местонахождение российской организации должно определяться исключительно местом ее государственной регистрации. Аналогичная по содержанию норма содержится в п.2 ст.54 Гражданского Кодекса РФ. Однако в гражданских правоотношениях этой нормой допускается установление иного местонахождения организации указанного в учредительных документах юридического лица.

В корне отличается от гражданско-правовых отношений и вопрос о постановке на налоговый учет обособленных подразделений организаций. Появился определенный критерий — наличие стационарных рабочих мест (созданных на срок более одного месяца), оборудованных вне места государственной регистрации организации. Отныне имеет значение не форма внесения обособленного подразделения в учредительные документы, а фактическое существование структурной единицы юридического лица, расположенной вне места его нахождения. Несоблюдение формы свидетельствует лишь о нарушении норм гражданского и налогового законодательства. Согласно п.4 ст.83 Налогового Кодекса РФ организация обязана подать заявление о постановке на учет в налоговую инспекцию по местонахождению своего обособленного подразделения в течение одного месяца с момента создания этого подразделения.

Правовой режим имущества вуза и его структурных подразделений

Выше упоминалось о правовом режиме имущества филиалов и представительств. Рассмотрим подробнее вопрос правового режима имущества учреждения и его структурных подразделений.

Учреждение — единственный вид некоммерческой организации, не являющейся собственником своего имущества. Существует мнение, что, как и унитарные предприятия, они представляют собой остатки прежней экономической

системы, не свойственной развитому товарному рынку. Мнение это дискуссионно и заслуживает отдельного рассмотрения.

Остановимся лишь на вещном праве имущества, находящегося в распоряжении учреждения (равно обособленного подразделения).

Государство, как собственник основной массы имущества, будучи не в состоянии непосредственно хозяйствовать на принадлежащих ему объектах и одновременно не желая утратить на них право собственности, объективно вынуждено закреплять за предприятиями и учреждениями свое имущество на ограниченном вещном праве: праве хозяйственного ведения и оперативного управления. Различие прав хозяйственного ведения и оперативного управления состоит в содержании и объеме полномочий, которые они получают от собственника на закрепленное за ними имущество. Право хозяйственного ведения является более широким, нежели право оперативного управления.

В соответствии со ст. 294 Гражданского Кодекса право хозяйственного ведения — это право государственного и муниципального унитарного предприятия владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом собственника в пределах, установленных законами и иными правовыми актами. Имущество, передаваемое на праве хозяйственного ведения, выбывает из фактического обладания собственника-учредителя и зачисляется на баланс предприятия. В отношении такого предприятия собственник-учредитель сохраняет правомочия, предусмотренные п. 1 ст. 295 Гражданского Кодекса: он вправе создать предприятие, назначить директора, утвердить устав, реорганизовать и ликвидировать его, осуществлять контроль за использованием по назначению имущества, получать часть прибыли от использования переданного имущества. Особо следует отметить, что имуществом, находящимся у предприятия на праве хозяйственного ведения, оно отвечает по своим долгам.

Право оперативного управления в соответствии с п. 1 ст. 196 Гражданского Кодекса — это право учреждения или казенного предприятия владеть, пользоваться и распоряжаться закрепленным за ними имуществом в пределах, установленных законом, в соответствии с целями его деятельности, задачами собственника и назначением имущества. Право оперативного управления значительно уже права хозяйственного ведения.

Если предприятие наделенное имуществом на праве хозяйственного ведения не может рас-

поряжаться только недвижимым имуществом, остальным же имуществом, принадлежащим предприятию оно распоряжается самостоятельно, то учреждение в соответствии с прямым указанием п. 1 ст. 298 Гражданского Кодекса вообще лишено права распоряжаться закрепленным за ним имуществом или имуществом полученным по смете. Самостоятельно распоряжаться учреждение может лишь денежными средствами, расходуемыми им в соответствии со сметой. Таким образом учреждение даже с согласия собственника не вправе отчуждать закрепленное за ним движимое и недвижимое имущество собственника. При возникновении такой необходимости оно в праве спросить собственника, чтобы он сам от своего имени произвел отчуждение принадлежащего ему имущества.

На особом правовом положении находится имущество учреждения, полученное от «приносящей доходы» деятельности. Полученные от ведения такой деятельности доходы и приобретаемое за их счет имущество в соответствии с п. 1 ст. 298 поступают в самостоятельное распоряжение учреждения и учитываются на отдельном балансе. Можно говорить об особом вещном праве — праве самостоятельного распоряжения.

Поскольку перечень вещных прав в соответствии с п. 1 ст. 216 Гражданского Кодекса является закрытым, то существует мнение среди цивилистов, что право самостоятельного распоряжения тождественно праву хозяйственного ведения. Действительно эти права весьма близки, но при детальном анализе гражданско-правовые нормы не тождественны. Не вдаваясь в дискуссию по данному вопросу, сделаем лишь интересный нас вывод в рамках рассматриваемой темы о структурных подразделениях вуза, что имущество учреждения, полученное по смете и в результате деятельности приносящей доход, имеет различный правовой режим: в первом случае учреждение владеет имуществом на праве оперативного управления, во втором — на праве самостоятельного распоряжения. Таким образом, если учреждение осуществляет деятельность, приносящую доход или создает структурные подразделения, осуществляющие платные образовательные услуги и иную разрешенную законодательством деятельность, направленную на достижение целей и задач указанных в Уставе или Положении, то имущество, полученное в результате такой деятельности приобретает особый правовой статус и должно учитываться на отдельном балансе.

Бюджетное регулирование деятельности вуза

Рассмотрим соотношение вышеуказанных выводов с бюджетным регулированием деятельности вузов.

В 90-х годах бюджетное право РФ существенно изменилось, что было обусловлено произошедшими экономическими и политическими переменами. Изменения выразились в повышении уровня самостоятельности субъектов бюджетных отношений, появились новые черты, связанные с нацеленностью на переход к рыночным отношениям. Была создана нормативная база бюджетного права. Среди законодательных актов специального содержания выделяется Закон РФ «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса», Закон «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе РФ», Указы Президента РФ, Постановления Правительства РФ, правовые акты Министерства Финансов РФ. С 01.01.2000 года вступил в силу Бюджетный Кодекс РФ, принятый Государственной Думой 17.07.98 г.

Если проследить развитие бюджетного законодательства на протяжении последнего десятилетия, то весьма выпукло просматривается стремление к централизации государственной власти, которое в первую очередь отражается на имущественных отношениях. Для этого достаточно проанализировать доходную часть бюджета.

Классификацию доходов государства можно провести по разным основаниям: по социально — экономическому признаку, по территориальному и пр. Бюджетный Кодекс выделяет налоговые и неналоговые виды доходов. В соответствии с п.4 ст.41 Бюджетного Кодекса к неналоговым относятся доходы от платных услуг, оказываемые бюджетными учреждениями находящимися в ведении соответственно федеральных органов исполнительной власти, органов власти субъектов РФ, органов местного самоуправления. Причем п.1 ст.51 БК акцентирует внимание на том, что неналоговые доходы федерального бюджета формируются за счет доходов от использования имущества, находящегося в государственной собственности, доходов от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов государственной власти РФ в полном объеме.

Наметившуюся тенденцию централизации демонстрирует и Постановление Правительства от 22.08.98 г. №1001 «О мероприятиях по переводу в органы федерального казначейства счетов организаций, финансируемых из федерального бюджета, по учету средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности». Таким образом право вуза самостоятельно распоряжаться имуществом, полученным от деятельности приносящей доход, оказывается урезанным до права оперативного управления, когда собственник через органы казначейства полностью контролирует доходы и расходы учреждения. Возникает правовая коллизия между законодательными актами принятыми в первой половине 90-х годов (Закон «Об образовании», Гражданский Кодекс), когда общество стремилось к построению правового государства, основанного на демократических началах и правовыми нормами конца 90-х годов при наметившейся тенденции к жесткой централизации.

Проблема оказалась еще и в том, что в Постановлении №1001 и последних нормативных актах принятых Министерством Финансов и Центральным Банком РФ в целях реализации этого постановления речь идет об открытии лицевого счета для учета средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности. Если гражданское законодательство, используя понятие «счет» в единственном числе, подразумевает вид счета (расчетный, текущий, лицевой, корреспондентский) в качественном, но не в количественном смысле, и предполагает возможность наличия у организации нескольких, например, расчетных счетов, то термин «лицевой счет» в Постановлении №1001 был почему-то понят буквально в единственном числе. Получилось, что учреждение, даже если оно имеет сложную внутреннюю структуру, ведет различные виды деятельности, должно иметь один счет по учету внебюджетных средств.

Даже если государство желает контролировать все доходы и расходы учреждения нецелесообразно искусственно создавать излишние препоны для получения этих средств и их расходования, ограничивая право учреждения иметь несколько счетов по учету внебюджетных средств, по сравнению с другими коммерческими и некоммерческими организациями. Зачем же ставить в заведомо невыгодное положение источник доходной части бюджета?