



УДК 347.25, 347.73

И. Ф. Сюбарева

**ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ УЧРЕЖДЕНИЙ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

*Рассматриваются общие и отличительные признаки правового положения различных учреждений (автономного, бюджетного, казенного, частного); особое внимание уделяется правовому порядку обеспечения их финансовой деятельности и режиму имущества; определяются достоинства и недостатки нового законодательного подхода к статусу учреждений.*

148

*This article considers common and distinctive features of legal status of various institutions (autonomous, budget, government and private ones). Special attention is paid to the legal procedure of financial provision of their activities and property regime. The author identifies the advantages and disadvantages of the new legislative approach to the status of institutions.*

**Ключевые слова:** учреждения (автономные, бюджетные, казенные, частные), финансовое обеспечение деятельности, режим имущества.

**Key words:** institutions (autonomous, budget, government and private), financial provision of activities, property regime.

В современный период учреждения выполняют важную роль в реализации широкого круга задач социально-экономического развития российского государства. Актуальной стала проблема совершенствования правового положения учреждений, связанная с расширением их самостоятельности, в том числе в финансовой деятельности и имущественной сфере.

Цель создания учреждений обусловлена реализацией государством задач некоммерческого характера. Согласно ст. 2 ФЗ «О некоммерческих организациях» учреждение – это одна из форм некоммерческих организаций, которые создаются в целях, направленных на достижение общественных благ [1]. Учреждения создаются и функционируют в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, в иных сферах.

Государственные или муниципальные учреждения создаются публично-правовыми образованиями и могут быть автономными, бюджетными или казенными (абз. 2 п. 2 ст. 120 ГК РФ [2]; п. 2 ст. 9.1 ФЗ «О некоммерческих организациях»). Частные учреждения создаются гражданами или юридическими лицами (абз. 1 п. 2 ст. 120 ГК РФ).

Все без исключения учреждения осуществляют основную деятельность, направленную на достижение целей, ради которых они созданы. Учреждениям передается на определенных условиях доля имущества (в



части пределов по самостоятельному распоряжению им), оно находится у них на праве оперативного управления, при этом собственником имущества остается учредитель (ст. ст. 120, 296 ГК РФ).

Общей характеристикой правового статуса учреждений любых правовых форм является и предоставленное законодателем право на ведение приносящей доход деятельности. Так, согласно ст. 50 ГК РФ учреждения как некоммерческие организации могут осуществлять предпринимательскую деятельность, соответствующую целям, ради которых они созданы. Такое право должно быть закреплено в учредительных документах.

Отличия правового положения различных учреждений (частного, автономного, бюджетного, казенного) заключаются в правовом порядке финансирования и режиме имущества. Так, частное учреждение полностью или частично финансируется собственником его имущества (абз. 3 п. 2 ст. 120 ГК). Вопросы финансирования частных учреждений каким-либо законом специально не регулируются. Финансовое обеспечение деятельности государственных и муниципальных учреждений (автономных, бюджетных, казенных) определяется законом и имеет свои особенности, связанные с режимом финансирования (абз. 3 п. 2 ст. 120 ГК). На казенные учреждения распространяется режим сметно-бюджетного финансирования. Так, финансовое обеспечение деятельности казенного учреждения осуществляется за счет средств соответствующего бюджета бюджетной системы РФ на основании бюджетной сметы (п. 2 ст. 161 БК РФ) [3]. Субсидии казенным учреждениям не предоставляются (п. 10 ст. 161 БК РФ).

На бюджетные и автономные учреждения режим сметно-бюджетного финансирования не распространяется, они осуществляют свою деятельность на основе плана финансово-хозяйственной деятельности [4]. Финансовое обеспечение деятельности бюджетных и автономных учреждений по оказанию государственных (муниципальных) услуг, выполнению работ в рамках реализации государственного (муниципального) задания осуществляется в виде субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы РФ (ст. 78.1 БК РФ). Бюджетным и автономным учреждениям могут предоставляться субсидии из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на иные цели, не связанные с оказанием ими в соответствии с государственным (муниципальным) заданием государственных (муниципальных) услуг (выполнением работ).

Особенности финансового обеспечения деятельности государственных и муниципальных учреждений (автономных, бюджетных, казенных) обусловлены видами их деятельности и порядком ее осуществления. Для бюджетных и автономных учреждений эта деятельность связана с выполнением государственного (муниципального) задания, которое формируется и утверждается учредителем (ст. 4 ФЗ «Об автономных учреждениях» [5], п. 3 ст. 9.2 ФЗ «О некоммерческих организациях»). Объем финансового обеспечения выполнения государственно-го (муниципального) задания не зависит от типа учреждения [6].

Для казенных учреждений такое задание не предусмотрено, они создаются для оказания государственных (муниципальных) услуг и



выполнения государственных (муниципальных) функций (ст. 6 БК РФ). К казенным учреждениям относятся специализированные государственные (муниципальные) учреждения, указанные в ст. 31 закона № 83-ФЗ.

Бюджетное учреждение сверх установленного задания может осуществлять предусмотренную учредительными документами деятельность, связанную с выполнением работ и оказанием услуг гражданам и юридическим лицам, в социальных сферах. Иные виды деятельности, не связанные с направленностью учреждения, бюджетное учреждение вправе осуществлять лишь постольку, поскольку это служит достижению его целей (п. 4 ст. 9.2 ФЗ «О некоммерческих организациях»).

Отличие между учреждениями разных правовых форм проявляется и в распределении доходов от деятельности, приносящей доход, а также в возможности распоряжаться ими. Так, доходы казенных учреждений должны поступать в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации, само учреждение не имеет права самостоятельно ими распоряжаться (п. 3 ст. 161 БК РФ). Доходы бюджетных, автономных и частных учреждений поступают в их самостоятельное распоряжение, и, таким образом, учреждение имеет право свободно ими распорядиться (ст. 298 ГК РФ).

Другим критерием отграничения правового статуса учреждений различных правовых форм, как было сказано выше, является режим их имущества. Он различается в зависимости от видов имущества и прав, которые имеют в отношении него сами учреждения и их учредители. Так, для частных и казенных учреждений виды имущества не выделяются, а распоряжение им происходит с согласия собственника (ст. 298 ГК РФ).

Для бюджетных и автономных учреждений имущество имеет определенные критерии классификации и подразделяется на следующие виды: недвижимое имущество; особо ценное движимое имущество, переданное учредителем или приобретенное за счет выделенных им средств; остальное имущество (ст. 3 ФЗ «Об автономных учреждениях»; п. 10 ст. 9.2 ФЗ «О некоммерческих организациях»). Режим недвижимого, особо ценного движимого, а также остального имущества бюджетных и автономных учреждений различен. Бюджетные и автономные учреждения могут распоряжаться недвижимым и особо ценным движимым имуществом, переданным учредителем или приобретенным за счет выделенных им средств, только с согласия собственника. Остальным имуществом бюджетные и автономные учреждения могут распоряжаться свободно.

Виды особо ценного движимого имущества определяются постановлением Правительства РФ от 26.07.2010 г. № 538 «О порядке отнесения имущества автономного или бюджетного учреждения к категории особо ценного движимого имущества» [7]. Так, основной критерий, позволяющий отнести имущество к особо ценному движимому, выражен в денежном эквиваленте: для федеральных учреждений — это имущество стоимостью от 200 тыс. рублей до 500 тыс. рублей; для учреждений субъекта Российской Федерации — от 50 тыс. рублей до 500 тыс. руб-



лей; для муниципальных учреждений — от 50 тыс. рублей до 200 тыс. рублей. К особо ценному движимому имуществу может быть отнесено и иное движимое имущество, стоимость которого, например, ниже 50 тыс. рублей, но без которого учреждение не может обойтись в процессе осуществления своей деятельности. Таким образом, речь идет о целевом назначении имущества. Другим критерием отнесения имущества к особо ценному движимому выступает специальный порядок его отчуждения. К такому имуществу относятся музейные коллекции, предметы, находящиеся в федеральной собственности и включенные в состав государственной части Музейного фонда России, документы Архивного фонда РФ и Национального библиотечного фонда. Таким образом, критериями отнесения имущества автономного и бюджетного учреждения к особо ценному движимому являются: стоимостный барьер, целевое назначение, специальный порядок отчуждения.

Еще одна особенность, связанная с различием в правовом статусе учреждений различных правовых форм, связана с видами их ответственности. Так, казенные и частные учреждения отвечают по своим обязательствам денежными средствами, а в случае их недостаточности собственник имущества несет субсидиарную ответственность (п. 2 ст. 120 ГК РФ). Бюджетные и автономные учреждения отвечают по обязательствам всем своим имуществом, кроме недвижимого и особо ценного движимого имущества, переданного учредителем или приобретенного за счет выделенных им средств. Субсидиарная ответственность собственника имущества по обязательствам учреждения отсутствует (п. 2 ст. 120 ГК РФ).

Особенности, связанные с правовым статусом учреждений, проявляются также при заключении крупных сделок и сделок «с заинтересованностью». Бюджетные и автономные учреждения заключают такие сделки с согласия учредителя, автономные — еще и с согласия наблюдательного совета (п. 13 ст. 9.2, ст. 27 ФЗ «О некоммерческих организациях»; ст. 14–17 ФЗ «Об автономных учреждениях»). У казенных учреждений нет возможности быть учредителем (участником) юридических лиц, у бюджетных и автономных такая возможность есть (пп. «г» п. 14 ст. 6 закона №83-ФЗ).

Таким образом, особенности правового статуса автономных, бюджетных, казенных, частных учреждений связаны с порядком финансирования их деятельности, режимом имущества, видами ответственности, объемом правоспособности учреждения по распределению и распоряжению доходами от деятельности, приносящей доход, по заключению сделок, по возможности выступать участником юридических лиц.

Необходимо отметить, что появление новых форм финансового обеспечения бюджетных учреждений связано с принятием федерального закона от 08 мая 2010 г. №83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений». В связи с тем, что государственные (муниципальные) уч-



реждения были разделены на бюджетные и казенные, то соответственно изменились и их финансово-правовой статус (повышение эффективности расходования бюджетных средств при сохранении или уменьшении объема финансирования), и режим имущества (больше свободы и самостоятельности в распоряжении имуществом и использовании доходов). Финансово-имущественный статус казенных учреждений приближен к статусу «старых» бюджетных учреждений, а «новые» бюджетные учреждения по своему финансово-имущественному статусу приблизились к статусу автономных учреждений.

Изложенный законодателем подход к порядку финансирования и режиму имущества учреждений имеет определенные плюсы и минусы. Плюсы заключаются в возможности расширенного участия учреждений в имущественном обороте и усилении имущественной самостоятельности бюджетных учреждений, а основной недостаток – возможность злоупотребления юридическими лицами (их органами) экономической свободой, предоставленной им собственником. Эта свобода может быть использована не в интересах собственника и самой организации. Ее целью может стать передача имущества собственника в частный сектор на убыточных для собственника условиях.

В целом необходимо отметить тенденцию увеличения организационно-правовых форм учреждений, связанную с появлением казенных учреждений. Особенности правового положения различных учреждений (автономного, бюджетного и казенного) определены в ФЗ «Об автономных учреждениях», ФЗ «О некоммерческих организациях» и Бюджетном кодексе РФ соответственно. Частные учреждения попадают под действие ФЗ «О некоммерческих организациях». Присоединяюсь к мнению тех ученых, которые полагают, что в сложившейся ситуации оптимальным будет принятие одного закона, регулирующего правовой статус учреждений [8].

В заключение необходимо добавить, что правовой порядок финансирования и режим имущества учреждений имеют важное значение в современных условиях, когда динамично развиваются экономические отношения. В силу своей особой значимости проблематика правового статуса учреждений, порядка их финансирования, режима имущества еще долго будет оставаться актуальной темой для российской правовой науки.

#### Список литературы

1. *О некоммерческих организациях* : федеральный закон от 12.01.1996 №7-ФЗ (ред. от 18.07.2011) // СЗ РФ. 1996. №3. Ст. 145.
2. *Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)* от 30.11.1994 №51-ФЗ (ред. от 06.04.2011) // СЗ РФ. 1994. №32. Ст. 3301.
3. *Бюджетный кодекс Российской Федерации* от 31.07.1998 №145-ФЗ (ред. от 06.04.2011) // СЗ РФ. 1998. №31. Ст. 3823.
4. *О требованиях к плану финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения* : приказ Минфина РФ от 28.07.2010 №81н // Российская газета. 2010. №225.



5. *Об автономных учреждениях* : федеральный закон от 03.11.2006 №174-ФЗ (ред. от 08.07.2011) // СЗ РФ. 2006. №45. Ст. 4626.

6. *О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений* : федеральный закон от 08 мая 2010 г. №83-ФЗ (ред. 18.07.2011) // СЗ РФ. 2010. №19. Ст. 2291.

7. *О порядке отнесения имущества автономного или бюджетного учреждения к категории особо ценного движимого имущества* : постановление Правительства РФ от 26.07.2010 г. №538 // СЗ РФ. 2010. №31. Ст. 4237.

8. *Писарева Е. Г.* Государственные учреждения в системе субъектов финансового права : автореф. ... д-ра юр. наук. Саратов, 2011.

#### **Об авторе**

153

Ирина Фёдоровна Сюзарева — д-р пед. наук, канд. юр. наук, Балтийский федеральный университет им. И. Канта.

E-mail: SiubIF40863@rambler.ru

#### **About author**

Prof. Dr Irina F. Syubareva — Immanuel Kant Baltic Federal University.

E-mail: SiubIF40863@rambler.ru