

Раздел 3. Частное право, договорное регулирование

КОМИССАРОВА Е.Г., доктор юридических наук, профессор, eg-komissarova@yandex.ru Кафедра правовой подготовки сотрудников органов внутренних дел; Тюменский институт повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации, 625049, г. Тюмень, Амурская, 75	KOMISSAROVA E.G., Doctor of Legal Sciences, professor, eg-komissarova@yandex.ru Chair of legal training of law enforcement officers; Tyumen Advanced Training Institute of the Ministry of the Interior of the Russian Federation, Amurskaya 75, Tyumen, 625049, Russian Federation
---	--

ЕДИНСТВО И ДИФФЕРЕНЦИАЦИЯ В РЕГУЛИРОВАНИИ ПРАВОВОГО СТАТУСА БЮДЖЕТНЫХ И КАЗЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Реферат. Типологизация учреждений как некоммерческих организаций, «потребляющих» бюджетное финансирование и участвующих в организации социально-политической жизни государства, набирает силу. Государство решает не только проблемы реструктуризации бюджетного сектора экономики, но и отыскивает новую рациональную концепцию взаимодействия с разными видами учреждений, в числе которых бюджетные и казенные. С принятием нового закона сфера правового регулирования их правосубъектности утратила свою однородность. Обострился вопрос сбалансированности разноотраслевых норм о бюджетных и казенных учреждениях. Анализируя нормы, задействованные в сфере регулирования отношений с участием этих разновидностей государственных (муниципальных) учреждений, формулируются выводы о недопустимости «отрыва» норм бюджетного права от гражданско-правовых норм. Последние, несмотря на специфику данного типа учреждений, продолжают выполнять для них роль «материнских» норм. По признакам имущественной самостоятельности, целям осуществляемой дополнительной деятельности, приносящей доход, объему ответственности по долгам и обязательствам, автором выделены различия между бюджетными и казенными учреждениями. В отличие от бюджетных учреждений, для казенных учреждений статус юридического лица в большей степени выполняет служебную функцию, обеспечивая участие этих субъектов не столько в имущественных, сколько в налоговых, административных, трудовых отношениях. Между тем это не должно «выдавливать» казенные учреждения за границы системы гражданско-правового регулирования. Но такая тенденция начинает формироваться. Гарантом ответственности для этих учреждений выступают правила о субсидиарной ответственности учредителя, однако их работоспособность сомнительна из-за жесткого порядка санкционирования оплаты денежных обязательств, установленных финансовым органом для казенных учреждений, который фактически исключает возможность наложения взыскания на соответствующие денежные средства учреждений.

Ключевые слова: правовой статус, бюджетные учреждения, казенные учреждения, единство, дифференциация.

UNITY AND DIFFERENTIATION IN THE REGULATION OF THE LEGAL STATUS OF BUDGET AND STATE-OWNED INSTITUTIONS

Abstract. The typology of institutions as non profit organizations «consuming» budget financing and participating in social and political life of the state is gaining strength. The state solves the problems of restructuring the budget sector of economy and develops a new concept of interaction with different types of institutions, including budget and state-owned ones. After adoption of new Federal Law the sphere of legal regulation of their legal personality has lost its uniformity. The issue of balance between the rules of different branches of law concerning budget and state-owned institutions became urgent. Analyzing the rules involved in the regulation of relations concerning these kinds of state (or municipal) institutions the author comes to the conclusions about inadmissibility of isolation of the budget law rules from the civil law rules which continue to be a priority for such institutions. The author distinguishes between budget and state-owned institutions according to the

property independence features, objectives of the additional activities generating income, scope of responsibility for debts and obligations. Unlike budget institutions, the status of legal person for state-owned organizations performs official function, ensuring the participation of these subjects in property, tax, administrative, labour relations. Meanwhile, civil law should also regulate state-owned institutions activities. The rules of subsidiary liability of the founder act as the guarantor of responsibility for these institutions. However, their efficiency is doubtful because of strict procedure of sanctioning the payment of monetary obligations established by a financial authority for state-owned institutions, which excludes the possibility to penalize the institutions' funds.

Keywords: illegal status, budget institutions, state-owned institutions, unity, differentiation.

Достаточно долгое время потенциал гражданско-правовой доктрины «работал» в области общих вопросов юридического лица, оставляя без внимания многочисленные ответвления этой теории. Итогом явился недостаток теоретического задела к моменту принятия законодательных решений, относящихся к некоммерческим организациям, всю совокупность которых сегодня принято именовать некоммерческим сектором экономики. Часть решений оказалась упрощенной, некоторые, уже после принятия, обнаружили свою необоснованность, что потребовало весьма значительной коррекции действующих норм. Так случилось с учреждениями, долгое время существовавшими в рамках неотдифференцированного понятия «учреждения социальной сферы», финансовая устойчивость которых в полном объеме обеспечивалась средствами государственного бюджета.

Учреждения — достаточно традиционная для России форма коллективного образования. Они во все времена были неотъемлемой частью социально-экономической системы государства. Но становление их правосубъектности долгое время проходило не только вне гражданского законодательства, но и вне теории права вообще. Являясь частью политической системы общества, в условиях командно-административной системы они существовали в неизвестной триаде — предприятия, учреждения, организации, в структуре которой выделялись «нехозяйственные предприятия» (С.Н. Братусь), и вполне обходились без каких-либо специальных правовых характеристик, нуждавшихся в согласовании с теорией юридического лица. Невелик оказался и предшествующий доктринальный опыт. Немногочисленные усилия русских цивилистов сводились к делению всех коллективных образова-

ний на «соединения лиц» и «учреждения» [1, с. 92]. При всей значимости этого опыта для последующей законотворческой практики он не мог быть достаточным и полноценным при создании современных норм, направленных на регулирование правового статуса учреждений и имущественных отношений с их участием.

Однако, безусловно, часть доктринальных взглядов прошлого убеждает в том, что учение дореволюционных цивилистов об учреждениях было на «верном пути». Чего стоит только одно утверждение И.А. Покровского применительно к учреждениям о том, что их назначение — в «служении определенной цели» [2, с. 146]. При всей размытости организационной формы учреждений того времени термин «служение» имел ключевое значение, определяя направленность учреждений на достижение «общего блага», необходимого для определенной категории людей. Не без влияния этих исторических взглядов, почти сразу после введения в действие Гражданского кодекса РФ 1994 г. (далее — ГК РФ), профессор В.А. Дозорцев предлагал ввести третье — неформальное условие для признания организации некоммерческой — в виде «общественной потребности и даже необходимости деятельности такой организации и объективной невозможности этой деятельности без предоставления ей льгот и привилегий» [3, с. 45].

Вплоть до принятия Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик 1991 г. термин «учреждение» больше выполнял функцию собирательного понятия. В праве Европейского союза он и сейчас употребляется в нескольких значениях. Фактически в европейском праве под словом «учреждение» скрывается не одна, а целая совокупность самостоятельных категорий. Первое и главное значение рассматриваемого понятия исторически

связано с его использованием в наименовании одной из ключевых свобод единого внутреннего рынка Европейского союза — свободы учреждения. Этот вид свободы обеспечивает гражданам и хозяйственным обществам право создавать (учреждать) центры своей экономической деятельности на территории других государств-членов. Вторым значением понятия «учреждение» в праве Европейского союза является обозначение подразделений, не обладающих самостоятельной правосубъектностью, таких как цех, филиал, представительство. Учреждение в данном случае есть не автономный субъект права, а лишь структурный компонент другого субъекта. Третье значение заключается в том, что понятие «учреждение» используется для обозначения юридических лиц, преимущественно публично-правовых и (или) являющихся некоммерческими организациями. Так, в законодательстве Европейского союза о публичных сделках публично-правовое учреждение — любое учреждение, созданное специально для удовлетворения потребностей общего интереса всякого иного характера, нежели промышленный или торговый; оно наделено правосубъектностью; его деятельность по большей части финансируется государством, территориальными коллективами или иными публично-правовыми учреждениями [4, с. 60]. Именно эта — третья модель учреждения использована в российском законодательстве.

Новизна практического и законодательного опыта, связанного с регулированием статуса учреждений в российском праве, на момент принятия ГК РФ не обеспечивала понимания того, что экономическая, социальная, административная (бюджетная) реальность учреждений может быть далеко не однозначной. Отсюда простота и незамысловатость конструкции об учреждениях, заключенной в ст. 120 ГК РФ в ее первоначальной редакции: учреждения могли быть частными, государственными и муниципальными. Содержание правил о государственных (муниципальных) учреждениях в момент принятия кодекса исчерпывалось выражением вонне целеполагания учредителя, связанного с выделением учреждению как субъекту права определенного имущества на праве оперативного управления. Тем

самым оформлялся признак (относительной) имущественной обособленности учреждения, необходимый ему как носителю статуса юридического лица. Идея же «общего блага» как цель создания учреждений просматривалась весьма слабо, абсолютно скрытыми выглядели источники финансирования учреждений как унитарных некоммерческих организаций, ориентированных на альтруистическую, то есть бесприбыльную деятельность.

Отсутствие какого-либо предшествующего гражданско-правового опыта в сфере регулирования правовых отношений с участием учреждений, новизна принимаемых законодательных решений в итоге привели к тому, что наложение гражданско-правового статуса на привычный — административный — не прошло для учреждений безболезненно. Как в связи с этим отмечено в доктрине, присвоение в действующем законодательстве учреждениям статуса юридического лица изначально произошло «без учета некоторых системных принципов моделирования данной организационно-правовой формы» [5, с. 3]. К числу неблагоприятных предпосылок добавилась и такая, как отсутствие концепции включенности государственного и муниципального имущества в гражданский оборот для целей «служения» обществу и решения необходимых социальных задач. Все это довольно остро обнажило проблему нечеткости баланса публичных и частных интересов в деятельности учреждений и высокий риск конкуренции между публичными интересами и интересами гражданского оборота в целом. Исторический вопрос о «служении» учреждений интересам общества и его запросам оказался не в числе первоочередных. Это стало толчком к последующим законодательным переменам в типологии учреждений как одной из организационно-правовых форм некоммерческих организаций.

В ноябре 2006 г. был принят Федеральный закон N 173-ФЗ «Об автономных учреждениях». Как сказано в пояснительной записке к законопроекту, главное назначение этого акта заключается в стремлении улучшить «механизм» социального государственного сектора, обеспечить создание рынка услуг и необходимую конкуренцию при их предоставлении, а так-

же достигнуть диверсификации субъектов социальной деятельности. Все государственные и муниципальные учреждения с принятием данного закона были разделены на два вида: бюджетные и автономные. Нормы о бюджетном учреждении оказались сконцентрированными в бюджетном законодательстве, об автономном — в отдельном статусном законе. Соотношение запретительных и разрешительных норм применительно к каждому из этих видов учреждений оказалось различным до той степени, которая позволила считать нормы об автономном учреждении, заключенные в законе об автономных учреждениях, несмотря на всю их непривычность и новизну, «юридическим оазисом» по сравнению с нормативной «картиной» о бюджетных учреждениях.

Последующая реконструкция бюджетного «образа» Российской Федерации, ориентированная, согласно Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, на бюджет развития, открыла тот факт, что существующее состояние бюджетной сети все же характеризуется недостаточным единообразием учреждений, оказывающих одни и те же услуги, а также распределением их по территории без достаточного учета изменившихся потребностей населения. Пришло и понимание того, что институт государственных услуг, впервые закрепленный в Указе Президента РФ от 9 марта 2004 г. N 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», в общем и целом оказался не до конца согласованным с перечнем субъектов, которые от имени государства (муниципалитета) такие услуги будут оказывать. Обозначились дефекты и принципы сметного финансирования, при котором финансовые запросы учреждений определялись методом индексации прежнего уровня бюджетного финансирования без учета количества и качества оказываемых учреждений государственных услуг. Самостоятельность учреждений в управлении собственной деятельностью и финансовыми потоками, имуществом, в решении кадровых вопросов также была весьма незначительна. Собственник учреждений всегда нес субсидиарную ответственность по принимаемым учреждениями обязательствам, что не вполне соответствовало стратеги-

ческой задаче, связанной со становлением инновационного бюджета. Все это явилось толчком к совершенствованию существующих норм об учреждениях. Судьбоносным в этой части явился принятый 8 мая 2010 г. Федеральный закон N 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (далее — Федеральный закон N 83-ФЗ), оказавшийся сегодня наиболее заметной частью всего законодательного «айсберга» об учреждениях.

С принятием этого закона исходная конструкция учреждения, закрепленная в ст. 120 ГК РФ, стала многоуровневой: кроме бюджетного, чей статус подвергся значительной коррекции, и автономного учреждения, в ряду государственных и муниципальных учреждений появилось учреждение казенное. По терминологии законодателя, каждое из названных учреждений образует самостоятельный тип. Произошло разграничение банковской (сохранилась для автономного типа) и казначейской (для бюджетного и казначейского типов) моделей исполнения бюджета.

Применительно ко всем типам учреждений ушли в прошлое министерства и ведомства как главные распорядители бюджетных средств. Появились учредители в лице органов исполнительной власти соответствующего уровня. Делегирование их функций и полномочий получило нормативное закрепление. Так, полномочия и функции федеральных органов исполнительной власти утверждены Постановлением Правительства РФ от 26 июля 2010 г. N 537 «О порядке осуществления федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального государственного учреждения».

В итоге с сохранением базовых основ деятельности государственных и муниципальных учреждений произошла дробная детализация правового статуса бюджетного, автономного и казенного учреждения. Возникло разделение функционального «участия» законодательных норм в правовом регулировании каждого типа учреждения. Основой правового статуса учреждения, независимо от типа, по-прежнему остались ст.ст. 48, 50, 120, 298, 299 ГК РФ.

Иные нормы распределились так: бюджетные учреждения попали под юрисдикцию норм Федерального закона от 12 января 1996 г. «О некоммерческих организациях» (далее — Закон о некоммерческих организациях) — его дополнили статьей 9.2 — «Бюджетное учреждение», в которой речь идет о статусе учреждения этого типа. Новый тип бюджетного учреждения очень схож с типом автономного учреждения. Так, оно несет ответственность по своим обязательствам всем имуществом, кроме особо ценного и недвижимого имущества, закрепленного за ним собственником, в то время как вновь созданный тип — казенное учреждение — отвечает находящимися в его распоряжении денежными средствами.

Значительная часть норм о бюджетном учреждении как получателе бюджетных средств осталась в лоне бюджетного регулирования. Казенные учреждения полностью вошли в сферу юрисдикции Бюджетного кодекса РФ (далее — БК РФ), в котором содержится нормативное определение этого типа учреждений, и норм Закона о некоммерческих организациях. Автономные учреждения, за исключением отдельных норм, вышли из-под юрисдикции Закона о некоммерческих организациях. Все это обеспечило значительные различия в правилах бюджетного администрирования, адресованных разным типам государственных и муниципальных учреждений. Как следствие, при правовой характеристике всех этих учреждений стало непросто обходиться небезызвестной теорией субстрата или олицетворения юридического лица, когда достаточно опоры лишь на те признаки, которые указаны в ст. 48 ГК РФ.

С вступлением в силу Федерального закона N 83-ФЗ, внесением изменений в ГК РФ и Закон о некоммерческих организациях различия между бюджетными, автономными и казенными учреждениями оказались весьма существенными. Однако увидеть их пока оказывается непросто в силу разнообразия источников, участвующих в регулировании их статусных возможностей.

На первый взгляд, наиболее сходными по своим «внутренним» юридическим признакам оказались автономные и бюджетные учреждения. В силу этого в

обыденном понимании автономные рассматриваются как «бюджетные учреждения нового типа» или как «разновидность бюджетных с расширенным объемом прав». Казенные учреждения по причине наиболее сильной «зажатости» нормами специального (бюджетного) законодательства оказываются в стороне от этих двух видов учреждений.

Без отрыва от таких родовых понятий, как «юридическое лицо» и «учреждение», дадим характеристику гражданской правосубъектности бюджетного и казенного учреждения, акцентируя внимание как на общем, так и на особенном в соответствующих типах.

Заметим, что пока наибольшую активность в части анализа различий между разными видами учреждений приняли представители не юридической, а финансово-правовой науки, деятельно откликнувшейся на существенно поменявшиеся для учреждений правила учетной политики и бухгалтерского учета. Трудозатраты юристов в этой части пока невелики, хотя нельзя не назвать весьма значимые новаторские исключения в виде серьезных правовых рассуждений на тему некоммерческих организаций в целом [6, с. 35-45] и юридических лиц — не собственников в частности [7]. Однако их численность в общей массе публикаций о юридических лицах оказывается незначительной, а потому требует доктринальной поддержки.

Отвечая всем родовым признакам учреждения, бюджетное учреждение по характеристикам своей юридической личности находится между казенным и автономным учреждением, имея с ними как сходства, так и различия. Согласно Закону о некоммерческих организациях бюджетное учреждение является некоммерческой организацией, созданной Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий соответствующих органов государственной власти или органов местного самоуправления в сфере науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах.

Как и автономному учреждению, бюджетному формируется государственное (муниципальное) задание, от выполнения которого оно не вправе отказаться. Под сформированное задание выделяются бюджетные субсидии. Оба типа учреждений самостоятельно определяют направления расходования средств таких субсидий, неся при этом ответственность за своевременное и полное исполнение заданий учредителя. Но бюджетному учреждению, в отличие от автономного, кроме указанных субсидий могут выделяться: субсидии на иные цели (абз. 2 п. 1 ст. 78.1 БК РФ); бюджетные инвестиции (п. 5 ст. 79 БК РФ). Запретными видами деятельности для бюджетных учреждений являются размещение денежных средств на депозитах в кредитных организациях и совершение сделок с ценными бумагами.

Бюджетное учреждение вправе осуществлять приносящую доходы деятельность только для достижения целей его создания и в соответствии с этими целями при условии указания такой деятельности в его учредительных документах. Доходы, полученные от указанной деятельности, и имущество, приобретенное за счет этих доходов, через бюджетный учет поступают в самостоятельное распоряжение бюджетного учреждения.

Государственные и муниципальные контракты и иные гражданско-правовые договоры бюджетное учреждение заключает от своего имени. Особенности закупок, осуществляемых бюджетными учреждениями, установлены в ст. 15 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Применительно к этому типу учреждений не до конца реалистично выглядит вопрос об имущественной ответственности по своим долгам и обязательствам. По нормам обновленного законодательства о бюджетном учреждении, направленным на повышение уровня самостоятельности субъектов бюджетной системы и укрепление их доходной базы, субсидиарная ответственность собственника по долгам бюджетного учреждения исключена. Но в рамках своих полномочий учредители могут принимать решения о предоставлении бюджетным учреждениям целевых субси-

дий для погашения кредиторской задолженности или же разрешать реализацию части имущества с условием направления полученных средств на погашение задолженности. При отсутствии решения или разрешения со стороны учредителя и при недостаточности средств у самого бюджетного учреждения кредиторы учреждения, в случае наличия у них обоснованных требований к бюджетному учреждению по его долгам и обязательствам, оказываются незащищенными. Понимая, что реальная имущественная база самостоятельной ответственности бюджетного учреждения по действующему законодательству ограничена, законодатель планирует внести изменения в нормы об ответственности бюджетного учреждения. Так, согласно проекту Федерального закона «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в ГК РФ предполагается включить ст. 120.1 – «Государственные и муниципальные учреждения», согласно которой «по обязательствам бюджетного учреждения, связанным с причинением вреда гражданам, при недостаточности такого имущества субсидиарную ответственность несет собственник имущества бюджетного учреждения». Принятие данной нормы обеспечит гарантию прав кредиторов, обоснованно выдвигающих данный вид требования. Ведь значительная часть имущества бюджетного учреждения в виде особо ценного движимого имущества, закрепленного за бюджетным учреждением собственником этого имущества или приобретенного бюджетным учреждением за счет выделенных собственником средств, а также недвижимое имущество, выведены из-под взыскания кредиторов.

Процедура наложения взыскания на имущество бюджетного учреждения регулируется ч. 20 ст. 30 Федерального закона N 83-ФЗ. В связи с казначейской, то есть санкционируемой моделью исполнения бюджета, учреждение обязано подать заявление с указанием реквизитов банковского счета взыскателя и исполнительного документа (исполнительного листа или судебного приказа) в орган Федерального казначейства или финансовый орган субъекта Федерации. Речь идет о судеб-

ном взыскании. Орган, осуществляющий открытие и ведение лицевых счетов должника, не позднее пяти рабочих дней после получения исполнительного документа направляет бюджетному учреждению – должнику уведомление о поступлении исполнительного документа и о дате его приема к исполнению с приложением заявления взыскателя. Пунктом 7 ч. 20 ст. 30 названного Федерального закона установлено: «...бюджетное учреждение – должник в течение 30 рабочих дней со дня получения уведомления о поступлении исполнительного документа представляет в орган, осуществляющий открытие и ведение лицевых счетов должника, платежный документ на перечисление средств для полного либо частичного исполнения исполнительного документа в пределах общего остатка средств, учтенных на его лицевом счете должника». Указание в Законе на «общий остаток средств, учтенных на его лицевом счете должника» позволяет утверждать, что исполнение требований исполнительного документа происходит вне зависимости от того, по каким основаниям были выделены средства бюджетному учреждению. Наличие этих норм оставляет открытым вопрос о добровольном признании долга со стороны бюджетного учреждения.

Наибольшей спецификой из всех существующих сегодня типов государственных и муниципальных учреждений, несмотря на значительные сходства с бюджетным, обладает учреждение казенное. Сфера его деятельности действующим законодательством, за отдельными исключениями, не ограничена. Но цель создания казенного учреждения иная, нежели бюджетного. Казенное создается для выполнения государственных и муниципальных функций, в то время как бюджетное (и автономное) – для выполнения государственных (муниципальных) работ, оказания государственных (муниципальных) услуг и не вправе исполнять государственные (муниципальные) функции.

Казенное учреждение может быть федеральным, государственным и муниципальным. На государственном и муниципальном уровне казенное учреждение может создаваться для выполнения разных видов некоммерческой деятельности. Однако, принимая во внимание общую

концепцию изменения правового положения государственных (муниципальных) учреждений, их целесообразно создавать в сфере управленческой деятельности либо в тех случаях, когда создаваемые или реорганизуемые учреждения могут быть отнесены к такому типу в силу закона*. На федеральном уровне создание такого типа учреждений допустимо только в сферах обороны, безопасности и правопорядка. Все казенные учреждения подлежат внесению в Сводный реестр участников бюджетного процесса.

* Согласно ст. 31 Федерального закона N 83-ФЗ с 1 января 2011 г. федеральными казенными учреждениями стали: 1) управления объединений, управления соединений и воинские части Вооруженных Сил Российской Федерации, военные комиссариаты, органы управления внутренними войсками, органы управления войсками гражданской обороны, соединения и воинские части внутренних войск, а также других войск и воинских формирований; 2) учреждения Министерства внутренних дел Российской Федерации, Главного управления специальных программ Президента Российской Федерации, Федеральной службы безопасности Российской Федерации, Службы внешней разведки Российской Федерации, Федеральной службы охраны Российской Федерации, воинские подразделения федеральной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, ряд других организаций. Замысел авторов законопроекта (см.: Проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» N 308243-5. URL: <http://www.consultant.ru/law/review/728500.html>) был основан на том, что он «направлен на повышение эффективности предоставления государственных и муниципальных услуг, при условии сохранения (либо снижения темпов роста) расходов бюджетов на их предоставление, путем создания условий и стимулов для сокращения внутренних издержек учреждений и привлечения ими внебюджетных источников финансового обеспечения, а также создание условий и стимулов для федеральных органов исполнительной власти для оптимизации подведомственной сети.

Согласно нормам БК РФ (абз. 39 ст. 6) казенное учреждение определено как «государственное (муниципальное) учреждение, осуществляющее оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления, финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы». Юридическая личность казенного учреждения весьма объемно дополнена нормами бюджетного законодательства, в котором есть норма (ст. 161 БК РФ), поименованная как «Особенности правового положения казенного учреждения». Нормы изложены с учетом императивности метода финансово-правового регулирования. Здесь в меньшей степени срабатывает эластичность гражданско-правовых норм, исходящая от диспозитивности гражданско-правового метода. Отчасти это еще и следствие того, что в отличие от других типов учреждений, применительно к учреждениям казенным степень отождествления самого юридического и создавшего его государственного (муниципального) собственника оказывается намного выше.

Финансово-экономическая деятельность казенных учреждений не столь разнообразна и «зажата» рамками бюджетной сметы как документа, устанавливающего в соответствии с классификацией расходов бюджетов лимиты бюджетных обязательств казенного учреждения. В связи с этим казенные учреждения являются участниками бюджетного распорядка, строго подчиняясь заданиям собственника и лимитам бюджетных обязательств. В бюджетно-правовых отношениях казенные учреждения являются получателями бюджетных средств и подчиняются закрепленному в ст. 38 БК РФ принципу адресности и целевого характера бюджетных средств, согласно которому бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств доводятся до конкретных получателей бюджетных средств с указанием цели их использо-

вания. Заключение и оплата казенным учреждением государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров, подлежащих исполнению за счет бюджетных средств, производится не от своего имени, а от имени соответствующего публично-правового образования (п. 5 ст. 161 БК РФ) в пределах доведенных казенному учреждению лимитов бюджетных обязательств, если иное не установлено БК РФ. В случае причинения убытков стороне государственного контракта казенное учреждение обязано возместить их не в полном объеме, а только в размере фактически причиненного ущерба.

Возможность применения банковской модели исполнения бюджета для них исключена. Казенные учреждения обязаны открывать счета в территориальных органах федерального казначейства, которое выполняет функции полного контроля за расходованием выделенных этим учреждениям бюджетных средств**. Неприменима к казенным учреждениям и упрощенная система налогообложения.

Способы реализации экономической активности казенных учреждений маловариативны. На участие в отдельных видах

** Согласно ст. 269.1 Бюджетного кодекса РФ (в ред. от 23 июля 2013 г.) полномочиями Федерального казначейства (финансовых органов субъектов Российской Федерации или муниципальных образований) по осуществлению внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля являются: контроль за непревышением суммы по операции над лимитами бюджетных обязательств и (или) бюджетными ассигнованиями; контроль за соответствием содержания проводимой операции коду бюджетной классификации Российской Федерации, указанному в платежном документе, представленном в Федеральное казначейство получателем бюджетных средств; контроль за наличием документов, подтверждающих возникновение денежного обязательства, подлежащего оплате за счет средств бюджета. При осуществлении полномочий по внутреннему государственному (муниципальному) финансовому контролю Федеральным казначейством (финансовыми органами субъектов Российской Федерации или муниципальных образований) проводится санкционирование операций.

обязательственных отношений установлены прямые запреты: казенное учреждение не имеет права предоставлять и получать кредиты (займы), приобретать ценные бумаги. Субсидии и бюджетные кредиты казенному учреждению не предоставляются (п. 10 ст. 161 БК РФ). Такие учреждения независимо от цены (размера) сделки или стоимости имущества не вправе отчуждать либо иным способом распоряжаться имуществом без согласия собственника имущества, то есть соответствующего публично-правового образования (п. 4 ст. 214, п. 3 ст. 215, п. 4 ст. 298 ГК РФ).

Допустимое участие в коммерческой деятельности для этих субъектов имеет иную мотивацию, нежели для бюджетных учреждений. Все доходы, полученные казенным учреждением в процессе выполнения разрешенной уставом дополнительной деятельности, поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации (п. 3 ст. 161 БК РФ)^{***}. Это правило находится в контексте общей нормы, выраженной в обновленной редакции ст. 136 ГК РФ – «Плоды, продукция, доходы», согласно которой приращения, полученные не собственником от имущества собственника, принадлежат последнему, если иное не определено законом или договором. Иное определено законом только для бюджетных и автономных учреждений, имеющих право направлять дополнительно заработанное на цели основной деятельности.

Все обозначенные особенности предопределены, в первую очередь, тем обстоятельством, что казенные учреждения являются участниками бюджетного распорядка, а статус юридического лица в большей степени выполняет для них служебную функцию, обеспечивая участие этих субъектов не столько в имущественных,

сколько в налоговых, административных, трудовых отношениях. Между тем, как юридические лица со всеми их особенностями, казенные учреждения не должны оставаться вне системы гражданско-правового регулирования. В противном случае неизбежными окажутся противоречия с этой системой.

В этом контексте оказываются актуальными правила об имущественной ответственности казенного учреждения по его долгам и обязательствам. Этот признак, как известно, конституирующий для всякого юридического лица в современном законодательстве, уже давно стал парной категорией для категории «имущественная обособленность». Соотношение этих признаков означает, что признание субъекта имущественно обособленным влечет за собой признание его имущественно ответственным. Ответственность как коммерческого, так и некоммерческого юридического лица – это персонифицированная ответственность субъекта, специально созданного для этой цели законодателем. На обеспечение самостоятельной имущественной ответственности иных участников гражданского оборота «работают» либо правила о минимальном размере уставного капитала (фонда), либо правила субсидиарной ответственности учредителей (участников) организации по ее обязательствам, либо строго определенные законом источники финансового обеспечения.

По отношению к некоммерческим юридическим лицам законодатель не применяет термины «уставный капитал» и «уставный фонд», соответственно не устанавливаются и какие-либо обязательные требования к составу и размеру имущества некоммерческих организаций. Вместо уставного капитала гарантом ответственности для части некоммерческих юридических лиц выступают правила о субсидиарной ответственности учредителей. Возможность такой ответственности со стороны учредителя казенного учреждения, в отличие от бюджетного, предусмотрена. Соответствующая норма установлена в гражданском законодательстве (п. 2 ст. 120 ГК РФ).

Между тем, как указано выше, казенным учреждениям предписано открывать счета в территориальных органах Феде-

^{***} Согласно ст. 30 Федерального закона N 83-ФЗ главные распорядители бюджетных средств, в ведении которых находятся казенные учреждения, осуществляющие приносящую доходы деятельность, имеют право распределять бюджетные ассигнования между указанными учреждениями с учетом объемов доходов от приносящей доходы деятельности, осуществляемой этими учреждениями, зачисляемых в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации (п. 22).

рального казначейства или финансовых органах субъектов Российской Федерации, муниципальных образований. Именно эти органы определяют порядок открытия и ведения таких счетов (так, для организаций, обслуживающихся в органах Федерального казначейства, Порядок открытия и ведения лицевых счетов утвержден приказом Федерального казначейства от 24 декабря 2012 г. N 24н). Санкционирование оплаты денежных обязательств осуществляется в форме совершения разрешительной надписи (акцепта) после проверки наличия документов, предусмотренных порядком санкционирования оплаты денежных обязательств, установленных финансовым органом.

Счета в казначействе фактически замещают банковские счета, обеспечивая защиту находящихся на них средств бюджета от взыскания и, как показывает практика, создавая невозможность принудительного наложения взыскания на соответствующие денежные средства учреждений судебными приставами-исполнителями, так как БК РФ оперирует термином «иммунитет бюджетов» (освобождение от повинностей). Суть данного термина выражена в п. 1 ст. 239 БК РФ, согласно которому иммунитет бюджетов бюджетной системы Российской Федерации представляет собой правовой режим, при котором обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляется только на основании судебного акта, за исключением случаев, установленных статьями 93.3, 93.4, 142.2, 142.3, 166.1, 218 и 242 БК РФ.

Фактически речь идет о состоянии особой защищенности нормами российского права интересов публичных образований и одновременно о свойстве государственного или муниципального имущества (бюджетных денежных средств), сводящемся к невозможности принудительного исполнения судебных актов за счет этого имущества. Этот вывод следует из содержания нормы п. 2 ст. 239 БК РФ: «Обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации службой судебных приставов не производится, за исключением случа-

ев, установленных настоящим Кодексом». Служба судебных приставов упоминается в БК РФ только один раз — в приведенной норме п. 2 ст. 239 БК РФ, что означает невозможность принудительного исполнения судебных актов за счет бюджетных средств.

Поскольку все денежные средства казенных учреждений — это бюджетные средства, то обращение на них взыскания недопустимо. Существующее положение не только противоречит принципу обязательности судебных постановлений и отрицательно сказывается на интересах кредиторов казенных учреждений, но и нивелирует значение такого признака юридического лица, как самостоятельная имущественная ответственность. В случаях же не принудительного, а добровольного исполнения долга со стороны казенного учреждения передача денежных средств также фактически исключена, ведь бюджетные средства выделяются исключительно адресно. А значит, возможность добровольного исполнения возможна (в порядке исключения) только в том случае, если учреждению специально выделены денежные средства для этих целей.

Поместив часть норм о казенных учреждениях в сферу бюджетного регулирования, законодатель не до конца увязал их с гражданско-правовыми установлениями об имущественной ответственности, фактически породив законодательную коллизию, лишив кредиторов казенного учреждения права на защиту. И если в отношении бюджетного учреждения это предполагается исправить за счет норм о субсидиарной ответственности учредителя хотя бы по обязательствам кредиторов, связанным с возмещением вреда жизни и здоровью, то в отношении казенного учреждения правило о том, что «казенное учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами, а при их недостаточности субсидиарную ответственность по обязательствам казенного учреждения несет собственник его имущества», признано совершенным и не требующим корректировки. Все так и есть, если бы не «премудрости» казначейской формы исполнения бюджетных обязательств.

Список литературы

1. Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права (по изданию 1907 г.). М.: СПАРК, 1995. 556 с.
2. Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. М.: Статут, 1998. 353 с.
3. Дозорцев В.А. Состояние и проблемы совершенствования законодательства о некоммерческих организациях: Материалы международной научно-практической конференции // Журнал российского права. 1998. N 10-11.
4. Кондратьев А.В. Категория юридического лица в праве Европейского Союза // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2006. N 1. С. 52-63.
5. Серова О.А. Теоретико-методологические и практические проблемы классификации юридических лиц современного гражданского права России: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. 67 с.
6. Степанов Д.И. В поисках критерия разграничения юридических лиц на два типа и принципы обособления коммерческих организаций // Вестник гражданского права. 2007. N 3. Т. 7. С. 13-60.
7. Болдырев В.А. Гражданско-правовая конструкция юридического лица несобственника: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2013. 42 с.

References

1. Shershenevich G.F. *Uchebnik russkogo grazhdanskogo prava (po izdaniyu 1907 g.)* [The textbook of Russian civil law (on publishing your in 1907)] Moscow, SPARK Publ., 1995. 556 p.
2. Pokrovskiy I.A. *Osnovnye problemy grazhdanskogo prava* [Main problems of civil rights]. Moscow, Statut Publ., 1998. 353 p.
3. Dozortsev V.A. *Sostoyanie i problemy sovershenstvovaniya zakonodatel'stva o nekommercheskikh organizatsiyakh: Materialy mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii* [Condition and problems of improving the legislation on non-profit organizations: Proceedings of the international scientific-practical conference] *Zhurnal rossiyskogo prava* – Journal of Russian law, 1998, no. 10-11.
4. Kondrat'ev A.V. *Kategoriya yuridicheskogo litsa v prave Evropeyskogo Soyuz* [Category legal entity in the law of the European Union]. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya* – Journal of Foreign Legislation and Comparative Law, 2006, no. 1, pp. 52-63.
5. Serova O.A. *Teoretiko-metodologicheskie i prakticheskie problemy klassifikatsii yuridicheskikh lits sovremennogo grazhdanskogo prava Rossii*. Avtoref. Doct. Diss. [Theoretical, methodological and practical problems of the classification of legal entities of the modern civil rights Russia. Autoabstract Doct. Diss.]. Moscow, 2011. 67 p.
6. Stepanov D.I. *V poiskakh kriteriya razgranicheniya yuridicheskikh lits na dva tipa i printsipy obosobleniya kommercheskikh organizatsiy* [In search of criterion distinction of legal entities into two types, and the principles of separation of commercial organizations]. *Vestnik grazhdanskogo prava* – Bulletin of the civil law, 2007, no. 3, vol. 7. Pp. 13-60.
7. Boldyrev V.A. *Grazhdansko-pravovaya konstruktsiya yuridicheskogo litsa nesobstvennika*. Avtoref. Doct. Diss. [Civil legal structure of the legal entity-owner. Autoabstract Doct. Diss.]. Ekaterinburg, 2013. 42 p.