

## **Актуальные вопросы гражданского и семейного права**

УДК 347. 191.12

### **О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ В АСПЕКТЕ СОВРЕМЕННОГО РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**О.Г. Барткова**

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет»

Исследуются некоторые изменения законодательства, определяющего правовое положение учреждений, в частности государственных и муниципальных, происшедшие в связи с реализацией Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации

***Ключевые слова:** учреждения, типы и виды учреждений, государственные и муниципальные учреждения, казенные, бюджетные, автономные учреждения, ответственность учреждений по обязательствам в гражданском обороте*

Интерес автора к данной теме вызван не только тем обстоятельством, что в 2014 году отмечалось юбилейное событие – двадцатилетие первой части Гражданского кодекса Российской Федерации<sup>1</sup>. Подготовка к учебным занятиям по дисциплине «Гражданское право России» потребовала более пристального внимания к законодательству, посвященному такому виду юридических лиц, как учреждения. Это, в свою очередь, вызвало необходимость определенным образом систематизировать изменения в таком законодательстве за прошедшие двадцать лет.

Наличие многочисленной арбитражной практики, имеющейся в том числе в общем доступе в информационных базах СПС «КонсультантПлюс» по спорам, относящимся к деятельности учреждений, подтверждает актуальность некоторых из аспектов, затронутых в настоящей статье.

Прежде всего, следует исходить из того, что учреждения являются организационно-правовой формой юридических лиц как субъектов гра-

---

<sup>1</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 06.04.2015) // Рос. газ.1994. 8 дек.

жданского права, поэтому именно в Гражданском кодексе закреплены основы их правового положения. Исходя из первоначальной редакции части первой Гражданского кодекса РФ, этому были посвящены статья 120 из главы 4 и статьи 296-300 из главы 19. В названный кодекс за двадцатилетний период вносились изменения в составе более чем 60 федеральных законов. При этом в статью 120 – двумя федеральными законами: законом от 03.11.2006 г. № 175-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "Об автономных учреждениях"», а также в целях уточнения правоспособности государственных и муниципальных учреждений<sup>2</sup> и законом от 08.05.2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (далее именуется также как ФЗ от 08.05.2010 г. № 83-ФЗ)<sup>3</sup>.

В связи с принятием этого закона появилась нормативно-правовая база для создания государственных (муниципальных) учреждений трех типов – казенных, бюджетных, автономных.

Именно этим законом был введён такой тип учреждений, как казенное учреждение. Соответствующие изменения, исходя из содержания названного закона, были внесены в ряд других законодательных актов, в частности в Бюджетный кодекс РФ (БК РФ).

Так, в абзаце 39 ст. 6 БК РФ казенное учреждение было 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. В этой же статье БК РФ были закреплены особенности правового положения казенных учреждений.

Введение такого типа учреждений, а также последние изменения, внесенные в Гражданский кодекс, о которых речь пойдет ниже, можно рассматривать как реализацию «Концепции развития гражданского за-

---

<sup>2</sup> СЗ РФ.2006. № 45. Ст. 4627.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2010. № 19. Ст. 2291.

конодательства Российской Федерации» (далее именуется также как Концепция)<sup>4</sup>.

В Концепции было признано, что такая конструкция юридического лица, как учреждение, не являющегося собственником имущества, может быть сохранена. При этом в качестве перспективы указано на изменение статуса учреждения по типу германского Stiftung'a. В этом случае гражданско-правовое положение учреждения будет принципиально иным, поскольку в рамках такой конструкции оно должно быть признано собственником своего имущества, отвечающего по обязательствам перед кредиторами всем своим имуществом.

Там же была отмечена необходимость унификации содержащихся в отдельных законах норм, регулирующих гражданско-правовой статус учреждений, посредством их включения в ГК РФ, поскольку на момент одобрения Концепции особенности создания, управления, ликвидации и другие положения об учреждениях в зависимости от осуществляемых ими функций и видов деятельности конкретизировались в многочисленных федеральных законах, нормы которых в ряде случаев противоречили ГК РФ.

Некоммерческий характер деятельности государственных (муниципальных) учреждений всех типов является основной, но не единственной их характеристикой.

Федеральным законодательством установлен ряд требований, исходя из которых следует принимать решение об определении типа учреждения.

Так, в соответствии со ст. 6 БК Российской Федерации государственные (муниципальные) казенные учреждения создаются для оказания государственных (муниципальных) услуг, выполнения работ и (или) исполнения государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления.

В соответствии со ст. 9.2 Федерального закона от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» и ст. 2 Федерального закона от 03.11.2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» государственные (муниципальные) бюджетные и автономные учреждения создаются для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации

---

<sup>4</sup> Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации (одобрена решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 07.10.2009) // Вестник ВАС РФ. 2009. № 11.

предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления.

Как следует из вышеуказанных положений, казенные учреждения могут выполнять не только государственные (муниципальные) функции, но и оказывать государственные (муниципальные) услуги (выполнять работы) физическим и юридическим лицам. В свою очередь, бюджетные и автономные учреждения могут быть созданы исключительно для оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ). Осуществление государственных (муниципальных) функций не является их задачей.

Исходя из содержания отдельных правовых актов, в частности п. 2 Указа Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», можно сделать вывод, что главное отличие заключается в том, что исполнение функции связано с властными полномочиями (например, контролем, надзором, лицензированием, выдачей разрешений и пр.).

Другим критерием, с учетом которого должен определяться тип государственных (муниципальных) учреждений, является сфера их деятельности.

В настоящее время сферы деятельности не ограничены для одного типа учреждений – бюджетных. По типу казенных учреждений не могут быть созданы государственные учреждения субъектов Российской Федерации и муниципальные учреждения, участвующие в реализации территориальных программ обязательного медицинского страхования (п. 19 ст. 31 Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ). На федеральные учреждения данное требование не распространяется.

Немало вопросов вызывают положения подп. 1 п. 1 этой же статьи закона, согласно которому в упрощенном порядке (без принятия дополнительных решений) были созданы федеральные казенные учреждения путем изменения типа следующих федеральных государственных учреждений, действующих на день официального опубликования данного законодательного акта:

а) 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;

б) учреждения, исполняющие наказания, следственные изоляторы уголовно-исполнительной системы, учреждения, специально созданные для обеспечения деятельности уголовно-исполнительной системы, выполняющие специальные функции и функции управления;

в) специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации;

г) учреждения МВД Российской Федерации, Главного управления специальных программ Президента Российской Федерации, Федеральной миграционной службы, Федеральной таможенной службы, Федеральной службы безопасности Российской Федерации, Службы внешней разведки Российской Федерации;

д) психиатрические больницы (стационары) специализированного типа с интенсивным наблюдением, лепрозории и противочумные учреждения.

Следует еще раз отметить, что данная норма действует только в отношении федеральных государственных учреждений и не обязывает органы государственной власти субъектов Российской Федерации (органы местного самоуправления) принимать аналогичные решения в отношении подобных учреждений (при их наличии), созданных на региональном или местном уровнях.

Нельзя не учесть и еще один важный аспект касательно органов публичной власти, которые от имени соответствующего публично-правового образования могут участвовать в гражданском обороте. С этой целью им необходим гражданско-правовой статус юридического лица.

По вопросу определения организационно-правовой формы для органов государственной власти (государственных органов) и органов местного самоуправления необходимо отметить следующее. Исходя из анализа законодательства Российской Федерации (п. 9 ст. 35, п. 7 ст. 37, ст. 41 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>5</sup>; п. 7 ст. 4, п. 4 ст. 20 Федерального закона от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>6</sup>; п. 4 ст. 2 Федерального закона от 05.04.2013 г. № 41-ФЗ<sup>7</sup>; Положений о федеральных органах исполни-

---

<sup>5</sup> Рос. газ. 2003. 8 окт.

<sup>6</sup> Рос. газ. 1999. 19 окт.

<sup>7</sup> Рос. газ. 2013. 10 апр.

тельной власти, утвержденных Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации и пр.), следует, что такие органы обладают правами юридического лица.

Гражданский кодекс Российской Федерации не содержит прямого указания на организационно-правовую форму государственных и муниципальных органов как юридических лиц. Вместе с тем в соответствии со ст. 6 и п. 11 ст. 161 БК РФ положения, установленные настоящей статьей, распространяются на органы государственной власти (государственные органы), органы местного самоуправления (муниципальные органы) и органы управления государственными внебюджетными фондами с учетом положений бюджетного законодательства Российской Федерации, устанавливающих полномочия указанных органов.

При этом важно отметить, что государственные и муниципальные органы приобретают статус учреждений особого рода, исходя из того, что они (такие органы) являются в первую очередь субъектами публичного права. Действующее российское законодательство в отличие от некоторых европейских правовых систем не знает категории «юридическое лицо публичного права», и, как указано в Концепции, отсутствует необходимость прямого заимствования указанного понятия отечественным правом. При этом появление казенных учреждений можно рассматривать как некий компромиссный вариант, позволяющий учесть особенности казенных учреждений, безусловно, отличающих их от других типов учреждений, не вводя чужеродных конструкций юридического лица, зародившихся в праве других систем.

Законом от 08.05.2010 г. № 83-ФЗ были внесены существенные изменения и в вопросы ответственности бюджетных, автономных и казенных предприятий, а также в содержание права оперативного управления в части распоряжения имуществом. Не анализируя подробно такие изменения, акцентируем внимание лишь на одном, которое в последующем имело своим следствием проблемы исполнения учреждениями своих обязательств тогда, когда у них отсутствует имущество, за счет которого они несут такую ответственность. Напомним, что в первоначальной редакции ст. 120 ГК РФ была предусмотрена субсидиарная ответственность собственника имущества учреждения независимо от его типа и вида. Из этого следовало, что такая ответственность при соблюдении ряда условий соответственно возлагалась на Российскую Федерацию, субъект Российской Федерации, муниципальное образование. Вид гражданско-правовых обязательств, основания их возникновения, значения не имели.

В последующем согласно п. 2 ст. 120 ГК РФ в редакции Закона от 08.05.2010 г. № 83-ФЗ частное или казенное учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами. При недостаточности указанных денежных средств субсидиарную ответственность по обязательствам такого учреждения несет собственник его имущества. Собственники имущества автономных и бюджетных учреждений не несут ответственности по обязательствам таких учреждений.

При этом положения абзаца 6 п. 2 ст. 120 Гражданского кодекса Российской Федерации (в редакции названного Федерального закона) в части исключения субсидиарной ответственности собственника имущества бюджетного учреждения по обязательствам такого учреждения не применяются к правоотношениям, возникшим до 1 января 2011 года (п. 12 ст. 33 Закона от 08.05.2010 г. № 83-ФЗ).

Содержание этих же положений в целом сохранилось и на день написания настоящей статьи (с учетом некоторых поправок, о которых ниже), но помещены они в иные статьи ГК РФ. Это связано с принятием Федерального закона от 05.05.2014 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в четвертую главу части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (далее именуется также как Закон от 05.05.2014 г. № 99-ФЗ)<sup>8</sup>. Безусловно, такой закон значим. Он также является одним из этапов реализации Концепции. Закон вступил в силу 1 сентября 2014 г. (за исключением случаев, прямо предусмотренных в самом законе). Изменения, внесенные этим законом, касаются не только понятия и видов юридического лица. Учреждения теперь отнесены к группе унитарных организаций. Законом от 05.05.2014 г. № 99-ФЗ изменена структура главы 4 ГК РФ, где в составе параграфа 7 «Некоммерческие унитарные организации» имеются три статьи, посвященные учреждениям:

ст. 123.21. Основные положения об учреждениях;

ст. 123.22. Государственное учреждение и муниципальное учреждение;

ст. 123.23. Частное учреждение.

---

<sup>8</sup> Федеральный закон от 05.05.2014 № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // Рос. газ. 2014. 7 мая.

Согласно п. 3 ст. 123.21 учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами, а в случаях, установленных законом, также иным имуществом. При недостаточности указанных денежных средств или имущества субсидиарную ответственность по обязательствам учреждения в случаях, предусмотренных п. 4 - 6 ст. 123.22 и п. 2 ст. 123.23 настоящего Кодекса, несет собственник соответствующего имущества.

Таким образом, казенное учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами. При недостаточности денежных средств субсидиарную ответственность по обязательствам казенного учреждения несет собственник его имущества (п. 4 ст. 123.22 ГК РФ).

И, наконец, важное изменение касается ответственности учреждений за вред, причиненный гражданам.

По обязательствам автономного и бюджетного учреждений, связанным с причинением вреда гражданам, при недостаточности имущества таких учреждений, на которое в соответствии с законом может быть обращено взыскание, субсидиарную ответственность несет собственник имущества соответствующего учреждения (п. 5 и 6 ст. 123.22 ГК РФ).

Таким образом, применительно к этому виду деликатных обязательств законодатель вернул положения о субсидиарной ответственности собственников.

При этом данные положения распространяется на правоотношения, возникшие также после 1 января 2011 года.

Особенности привлечения публично-правовых образований к субсидиарной ответственности, в частности к ответственности по обязательствам государственных и муниципальных бюджетных учреждений, освещались в нескольких Постановлениях Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> См.: Постановление Пленума ВАС РФ от 22 июня 2006 г. № 21 «О некоторых вопросах практики рассмотрения арбитражными судами споров с участием государственных и муниципальных учреждений, связанных с применением статьи 120 ГК РФ»; Постановление Пленума ВАС РФ от 22 июня 2006 г. № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса РФ» и Постановление Пленума ВАС РФ от 22 июня 2006 г. № 24 «О применении к государственным (муниципальным) учреждениям пункта 2 статьи 1 Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд и статьи 71 Бюджетного кодекса Российской Федерации» // Вестник ВАС РФ. 2006. № 8.

При этом следует иметь в виду, что разъяснения по вопросам судебной практики применения законов и иных нормативных правовых актов арбитражными судами, данные Пленумом ВАС РФ, сохраняют свою силу до принятия соответствующих решений Пленумом Верховного Суда РФ<sup>10</sup>.

Однако, принимая во внимание содержание Федерального закона от 08.05.2010 г. № 83-ФЗ и редакции перечисленных выше постановлений Пленумов Высшего Арбитражного Суда, следует признать, что, по крайней мере, те положения этих постановлений, которые не соответствуют нынешней редакции ГК РФ, не могут применяться в судебной практике именно по причине такого несоответствия.

Таким образом, анализ в рамках данного исследования позволяет убедиться в том, что имеют место значимые изменения в конструкции такой организационно-правовой формы юридического лица, как учреждение.

Сформированная к концу 2011 года нормативно-правовая база, а также принятые решения о разделении учреждений на три типа (казенные, бюджетные и автономные) позволили сократить на федеральном уровне и в большинстве субъектов Российской Федерации переходный период, установленный Федеральным законом от 08.05.2010 г. № 83-ФЗ, и изменить порядок финансового обеспечения деятельности государственных (муниципальных) учреждений уже с 1 января 2012 года.

После завершения переходного периода, установленного для изменения правового положения бюджетных учреждений с 1 января 2011 года до 1 июля 2012 года, финансовое обеспечение деятельности бюджетных и автономных учреждений осуществляется путем предоставления данным учреждениям субсидий на финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ).

Использование инструмента государственного (муниципального) задания, содержащего показатели, характеризующие качество и (или) объем (содержание) оказываемых учреждениями государственных (муниципальных) услуг (выполняемых работ), при бюджетном планировании имеет целью увязать объем финансового обеспечения деятельности учреждения по оказанию данных услуг (выполнению работ) с объемом

---

<sup>10</sup> Федеральный конституционный закон от 04.06.2014 № 8-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "Об арбитражных судах в Российской Федерации" и статью 2 Федерального конституционного закона "О Верховном Суде Российской Федерации" » // Рос. газ. 2014. 6 июня.

оказываемых учреждением государственных (муниципальных) услуг (выполняемых работ) с соблюдением установленных стандартов и показателей качества.

В вопросах ответственности учреждение стало более самостоятельным, чем это было установлено в первоначальной редакции соответствующих статей части первой ГК РФ. Вместе с тем это влечёт за собой большие риски для иных участников гражданского оборота, с которыми учреждения вступают в гражданско-правовые возмездные отношения. Одна из задач, поставленных в «Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации», – унификация содержащихся в отдельных законах норм, регулирующих гражданско-правовой статус учреждений, посредством их включения в ГК РФ, в целом выполнена.

### **Список литературы**

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 05.05.2014 г.) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.
2. Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации (одобрена решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 07.10.2009) // Вестник ВАС РФ. 2009. № 11.
3. Федеральный закон от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (ред. от 02.05.2015 г.) // СЗ РФ" 2010. № 3. Ст. 145.
4. Федеральный закон от 03.11.2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» // СЗ РФ. 2006. № 45. Ст. 4626.
5. Федеральный закон от 08.05.2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» // СЗ РФ. 2010. № 19. Ст. 2291.
6. Федеральный закон от 08.05.2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» // СЗ РФ. 2010. № 19. Ст. 2291.

**ABOUT IMPROVEMENT OF THE LEGAL STATUS OF STATE  
AND MUNICIPAL ESTABLISHMENTS IN ASPECTS OF MODERN  
DEVELOPMENT OF THE CIVIL RUSSIAN FEDERATION  
LEGISLATION**

**O.G. Bartkova**

Tver State University

In the paper, some changes in the law defining the legal status of establishments, in particular, state and municipal, have taken place in connection with the implementation of the Concept of development of civil Russian Federation legislation

**Keywords:** *establishments, types and kinds of institutions, state and municipal institutions, state-owned, low cost, autonomous establishments, responsible for the obligations of establishments in public circulation*

Об авторе

БАРТКОВА Ольга Георгиевна – канд. юр. наук, доцент кафедры гражданского права Тверского государственного университета (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), e-mail: bartkova\_og@mail.ru

BARTKOVA Olga - Candidate. jur. Associate Professor, Department of Civil Law of the Tver State University (170100, Tver, ul. Zhelyabova, 33), e-mail: bartkova\_og@mail.ru

Барткова О.Г. О совершенствовании правового положения государственных и муниципальных учреждений в аспекте современного развития гражданского законодательства Российской Федерации // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2014. № 3. С. 42 – 52.