

DOI: 10.55000/MCU.LegTh.2022.5.2.006

К ВОПРОСУ О РЕФОРМИРОВАНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ БЮДЖЕТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ В РОССИИ

Серебрякова Татьяна Александровна
доктор юридических наук, доцент

Кокин Кирилл Алексеевич
магистрант

*Самарский филиал Московского городского университета
г. Самара, Россия*

dekan2004@mail.ru

kikokin163@mail.com

Представленная работа отражает современную позицию государства в отношении бюджетных учреждений. Так, рассматривается вопрос о возникновении необходимости закрепления их статуса как в Конституции, так и в гражданском законодательстве. Приводится характеристика государственных учреждений с позиции Конституции 1993 года и сравнивается положение данного правового института в период до принятия указанного основного закона. Рассматриваются этапы развития в законодательстве России и закрепление категории «учреждение» в различных нормативно-правовых актах. Анализируется роль бюджетных учреждений как участников финансово-правовых отношений, с учетом гражданско-правового статуса. Приводится классификация учреждений на государственные и частные, а также на бюджетные, автономные и казенные. Основанием для данной классификации приводится отношение к имуществу. Установлено, что именно посредством деятельности данных учреждений государство (муниципалитеты) осуществляют предоставление публичных услуг. Резюмируется вывод об источниках финансирования учреждений и соответствующем законодательном закреплении.

Ключевые слова: бюджетное учреждение, финансовая деятельность, бюджет, гражданско-правовое регулирование.

ON THE ISSUE OF REFORMING STATE BUDGETARY INSTITUTIONS IN RUSSIA

Tatiana Alexandrovna Serebryakova
Doctor of Law, Associate Professor

Kirill Alekseevich Kokin
Master's degree student

*Moscow City University, Samara Branch
Samara, Russian Federation*

dekan2004@mail.ru

kikokin163@mail.com

The presented work reflects the modern position of the state towards budgetary institutions. Thus, the issue of the need to consolidate their status both in the Constitution and in civil legislation is being considered. The characteristics of state institutions from the position of the Constitution of 1993 are given and the position of this legal institution in the period before the adoption of the said basic law is compared. The stages of development in the legislation of Russia and the consolidation of the category "institution" in various regulatory legal acts are revealed. The role of budgetary institutions taking into account their civil status as participants in financial and legal relations is analyzed. The classification of institutions into public and private, as well as budgetary, autonomous and state-owned ones is given. The basis for this classification is the relationship to property. It is established that it is

through the activities of these institutions that the state (municipalities) provide for public services. The conclusion about the sources of financing of institutions and the corresponding legislative provisions is summarized.

Keywords: budgetary institution, financial activity, budget, civil law regulation.

Трансформации, проходящие в нашем обществе в последние 30 лет, коснулись всех институтов государства, а также его функций. Сфера управления и предоставления различного рода услуг, выполнения работ не могла быть не вовлечена в реформы. Безусловно, одним из основных составляющих в данном случае является такой структурный элемент, как учреждение.

Декларируется, что новое бюджетное государственное (муниципальное) регулирование, сложившееся в России в начале третьего тысячелетия при проведении широкомасштабных реформ, было нацелено не только на распределение собственных источников доходов бюджетов (первичные стратегические меры) и перераспределение аккумулируемых средств доходов между бюджетами бюджетной системы (вторичные текущие меры), но и на оптимизацию и реструктуризацию публичных расходных обязательств государственных и муниципальных образований¹, в том числе вновь сформированных в ходе осуществленной бюджетной реформы государственных (муниципальных) учреждений².

При этом определялось, что государственные (муниципальные) органы власти при определении их влияния на состояние жизнедеятельности финансов правовыми и публичными способами реализовывают предоставленную им долю самостоятельной деятельности в сфере финансов, которая установлена императивными финансовыми нормативными и законодательными актами.

В том же случае, когда государство и муниципальные образования были обязаны использовать гражданско-правовые (частные) способы регулирования отношений, связанных с финансами и участвовать в них как равноправные их субъекты, их финансовая деятельность регламентировалась диспозитивными путями и средствами и не регулировалась финансово-правовыми нормами, в этой связи эта деятельность в настоящей статье не затрагивается из-за установленных ограничений в объеме.

Считается также, что финансовая деятельность государства нормативно по содержанию закреплялась законодателем как система действий государства по устройству, перераспределению и созданию внутреннего валового продукта, для соблюдения режима реализации денежных и соединенных с ними иных контрольно-организационных отношений, которые были сопряжены с исполнением конституционных целей и задач государства и общества.

¹ См. *Ткаченко Р. В.* Роль бюджетного регулирования в современном обществе // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 11. С. 122–132.

² *Бокарева Л. Г.* Российская государственность: реформы и их итоги // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2013. № 10. С. 11–28; № 11. С. 6–28.

Констатировалось, что государство как субъект, обладающий высшими властными полномочиями и разнообразными способами и компетенциями, должно было способствовать в соответствии с п. «ж» ст. 71 Конституции РФ³ установленному ему законодателем влиянию на участников финансовых отношений и денежную систему, захватывая финансовую сферу в неограниченном объеме.

В итоге полагалось, что стержневым признаком финансовой деятельности государства принимается то, что государство через свои органы власти его представляющие, всегда осуществит публичные и прежде всего государственные полномочия и компетенции, что является движущим элементом участия государства в названной деятельности⁴.

Причем указанные интересы государства, как правило, всегда сходятся с интересами иных участников, с которыми государство в силу компетенций и полномочий состоит в бюджетных отношениях.

Поэтому считалось, что, в определении необходимости и размеров финансирования, как правило, заинтересованы как получатель муниципальное или региональное образование⁵, так и само государство. Кроме того, приведенные заинтересованности должны были в силу закона и публичных интересов государства совпадать с интересами таких участников финансово-правовых отношений, как государственные (муниципальные) учреждения при организации их бюджетного финансирования и субсидирования.

Также в юридических источниках обоснованно обозначалось⁶, что бюджетные правомочия и правосубъектность публичных госучреждений включают их обязанности и права в пределах лишь финансовых государственных и муниципальных правоотношений. Прежде всего субъективное право на финансирование их собственной деятельности, а также и юридическую обязанность по целевому использованию выделяемого финансового обеспечения в строгом соответствии с закрепленными муниципальным образованием и государством задачами их жизнедеятельности⁷.

Поэтому законодательное закрепление новых конфигураций и категорий учреждений муниципалитетов и государства, а также нормативно-правовое регламентирование принципов реализации муниципальных и государственных расходов в пределах финансово-правового регулирования новых правоотношений, устанавливаемых комплексом законодательных актов в Российской Федерации, должно было соответствовать воплощению в жизнь социальной и в том числе публичной цели, на

³ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴ С. В. Запольский правильно заметил, что публичный интерес заставил государство заняться регулированием денежных отношений императивным методом. См.: *Запольский С. В.* Дискуссионные вопросы теории финансового права. М., 2008. С. 66.

⁵ *Селюков А. Д.* Диалектика частных и публичных интересов в процессе осуществления финансовой деятельности государства // *Финансовое право.* 2015. № 11.

⁶ *Винницкий А. В.* Публичная собственность. М., 2013.

⁷ *Писарева Е. Г.* Государственные учреждения в системе субъектов финансового права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2011. С. 17.

которую было нацелено в своем обновленном развитии Российское государство и муниципальные образования⁸.

В связи с чем утверждение Конституцией РФ в России в 1993 году новых рыночных имущественных экономических отношений, основанных на частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности⁹, определило необходимость энергичного нормативно-правового реформирования в том числе в сфере гражданско-правового законодательного регулирования и затем финансового, бюджетного регулирования.

На начальном этапе принимались и реформировались гражданско-правовые нормативно-правовые акты (далее НПА), обуславливающие правовое положение бюджетных госучреждений как новых юридических лиц, их формы, принципы и нормы финансового, бюджетного регулирования в области их деятельности.

Для сравнения: существовавшие к этому времени «дореформенные» государственные учреждения и организации являлись юридическими лицами, составляли единую часть институтов и организаций государственной структуры, наряду с госаппаратом и госпредприятиями, их финансирование осуществлялось государством из государственного бюджета, и они имели самостоятельную смету, обладая обособленным имуществом. Действовали они в условиях имущественных отношений единой системы хозяйства и собственности на средства производства прежнего государства, по государственным планам экономического и социального развития¹⁰.

Гражданско-правовое и бюджетное регулирование указанных госучреждений определилось практически с принятием в 1994 году Гражданского кодекса РФ¹¹, в 1996 Федерального закона «О некоммерческих организациях»¹², в 1998 году Бюджетного кодекса РФ¹³ и в 2006 году Федерального закона «Об автономных учреждениях»¹⁴ и ряда законов о внесении изменений в законодательство¹⁵.

⁸ Писарева Е. Г. Правовое положение государственных учреждений в сфере финансов / под ред. Н. И. Химичевой. М., 2011.

⁹ См. ст. 8 указ. Конституции РФ.

¹⁰ См. ч. 2 ст. 1 и чч. 1 и 2 ст. 24 Гражданский кодекс РСФСР от 1 октября 1964 г. Введен в действие Закон РСФСР от 11.06.1964 (ред. от 24.02.1987) «Об утверждении Гражданского кодекса РСФСР» (вместе с «Гражданским кодексом РСФСР»). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 16.04.2022). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹² О некоммерческих организациях: Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 19.12.2022). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹³ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 28.12.2022) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2023). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ Об автономных учреждениях: Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ (ред. от 21.11.2022). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений: Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ (ред. от 21.11.2022) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2023); О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации: Федеральный закон от 05.05.2014 № 99-ФЗ (ред. от 03.07.2016); 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

Изначально с 1990 года законоположения коснулись лишь принятия ряда НПА, зафиксировавших отдельными законами правовой статус некоторых разновидностей учреждений, требующих незамедлительного регламентирования: об образовании, об общественных объединениях, о благотворительной деятельности и благотворительных организациях и др. Планировалось при реформировании реорганизовать более 328 учреждений¹⁶.

С принятием¹⁷ Гражданского кодекса 1994 года государственные учреждения образовывались уже на основе муниципальной, государственной или частной собственности и относились как к государству (в том числе муниципалитету), так и к собственникам частного сектора страны.

Так, было осуществлено закрепление разделения учреждений на две категории: государственные (в том числе и муниципальные) и частные.

Одновременно отмечалось, что учреждения муниципалитетов и государственные подразделялись на бюджетные, автономные и казенные.

Важнейшим основанием для такой классификации рассматривался фактор «субъектной относимости имущества, закрепляемого в оперативное управление учреждению»¹⁸.

С учетом имевшегося разнообразия и количества конфигураций муниципальных и государственных учреждений пришла и необходимость выявления и закрепления общих признаков их положения и статуса юридического лица как законами, так и другими нормативно правовыми актами¹⁹.

В соответствии с этой нормой законодателем был принят указанный выше перечень НПА, причем гражданско-правовое и финансовое регулирование присутствуют в нормах всего массива принятых в ходе реформирования законодательных актов, которое осуществлено в три этапа, начиная с 1990 года, и завершилось после длительной научной дискуссии принятием НПА о внесении изменений в главу 4 части первой ГК РФ.

В современный период времени сложившимся комплексом действующих НПА установился (следуя хронологии законодательной деятельности указанный выше) следующий порядок действующего законодательного регулирования деятельности государственных и муниципальных учреждений.

Гражданско-правовыми нормами юридическими лицами, на имущество которых получают вещные права их учредители, признаются в настоящее время муниципальные и государственные унитарные учреждения²⁰.

учреждений: Федеральный закон от 03.11.2006 № 175-ФЗ (ред. от 05.05.2014). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶ См. *Клещев С. Е.* Гражданская правосубъектность бюджетных учреждений (в аспекте реформы системы публичных учреждений) // *Гражданское право.* 2010. № 3. С. 14–18.

¹⁷ См. ст. 120 в первоначальной редакции Гражданского кодекса Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁸ *Богатков С. А.* Оперативное управление (материал подготовлен для системы «КонсультантПлюс»). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁹ См. п. 3 ст. 120 в первоначальной редакции указ. ГК РФ.

²⁰ См. п. 3 ст. 48 указ. ГК РФ и Федеральный закон от 05.05.2014 № 99-ФЗ.

Одновременно закрепляется также, что юридические лица, учредители которых не приобретают в них прав членства и не становятся их участниками, считаются унитарными юридическими лицами и к ним отнесены также государственные учреждения²¹.

Кроме того, юрлица, причисляемые к некоммерческим организациям, как установлено, могут образовываться также в организационно-правовых формах государственных (муниципальных) учреждений²².

Поэтому законодатель, установив в понятии «государственное учреждение» еще и характеристику «унитарное», тем самым, по мнению правоведов, придал введенному понятию новой организации «корпорация» правовой смысл. Для этого, как думают юристы, все юридические лица законодателем были обозначены как «унитарные» и «корпоративные».

Одновременно «корпорации» подразделены на коммерческие и некоммерческие организации²³.

Более того, как видим, законодатель, изменив ст. 120 ГК РФ (в первоначальной редакции) на ст. 123.21, в этом случае определяя новый тип некоммерческой организации, обозначает ее как государственное унитарное учреждение или унитарную некоммерческую организацию, созданную собственником для исполнения социально-культурных, управленческих, или других полномочий некоммерческого характера²⁴.

Учредитель созданного им учреждения признается собственником его имущества.

На имущество, переданное собственником учреждению и полученное учреждением по иным основаниям, он обретает право оперативного управления в соответствии со ст. 296 ГК РФ.

Так, государственное учреждение, имущество которому передано на праве оперативного управления, владеет им в пределах, закрепленных законом, в строгом соответствии с его предназначением, определенными ему целями его деятельности, и, если иное не установлено законом, этим имуществом оно распоряжается с согласия собственника этого имущества²⁵.

Учреждение, созданное юридическим лицом или гражданином, считается частным, а образованное государством, его региональным субъектом либо муниципальным образованием соответственно считается государственным или муниципальным учреждением.

²¹ См. п. 3 абз. 2 ст. 48 и п. 1 абз. 2 ст. 65.1 указ. ГК РФ.

²² См. п. 3 и пп. 8) ст. ст. 50 указ. ГК РФ и Федеральный закон от 05.05.2014 № 99-ФЗ.

²³ Роль предпринимательских структур в противодействии коррупции: научно-практическое пособие / А. В. Габов, Н. И. Гайдаенко Шер, И. В. Глазкова [и др.]; отв. ред. Н. Г. Семилютина, Е. И. Спектор. М., 2012.

²⁴ См. ст. 123.21 указ. ГК РФ.

²⁵ См. 296 указ. ГК РФ.

Соучредительство нескольких лиц при образовании учреждения не допускается²⁶, за исключением случаев, когда участниками отношений, регулируемых гражданским законодательством, являются государство, его субъект или муниципалитет²⁷.

Законом установлено также, что предоставление публичных услуг государством и муниципалитетом может реализовываться в значительной своей части через деятельность бюджетных, казенных или автономных госучреждений. То есть при помощи некоммерческих унитарных организаций, собственником и учредителем имущества которых считаются государство, ее субъект или муниципалитет. Для этого в гражданско-правовом НПА был закреплён порядок финансового обеспечения деятельности муниципальных и государственных учреждений, который устанавливается Бюджетным кодексом²⁸.

Резюмируя изложенное, следует установить, что финансовое обеспечение²⁹ исполнения муниципальных и государственных заданий производится из средств бюджетов федерального и регионального субъектов федерации. Кроме того, из бюджетов территориальных и государственных внебюджетных фондов и муниципальных местных бюджетов в порядке, установленном Правительством РФ³⁰, а также высшим исполнительным органом регионального субъекта, а также администрацией муниципалитета.

В соответствии с Бюджетным кодексом³¹ к бюджетным ассигнованиям на выполнение работ и оказание муниципальных государственных услуг относятся ассигнования на предоставление субсидий автономным и бюджетным учреждениям, включая субсидии на финансовое обеспечение выполнения ими муниципального, государственного задания. Кроме того, на обеспечение исполнения функций учреждений казенных, в том числе по выполнению работ и предоставлению муниципальных государственных услуг юридическим и (или) физическим лицам.

Литература / References

1. Богатков С. А. Оперативное управление (материал подготовлен для системы «КонсультантПлюс»). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

²⁶ п. 1 и 2 ст. 123.21 указ. ГК РФ и Федеральный закон от 05.05.2014 № 99-ФЗ.

²⁷ См. ст. 125 указ. ГК РФ и Федеральный закон от 05.05.2014 № 99-ФЗ.

²⁸ См. п. 1 и 2 ст.123.22 ГК РФ и Федеральный закон от 05.05.2014 № 99-ФЗ.

²⁹ См. п. 4 ст. 69.2 указ. «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 № 145-ФЗ.

³⁰ Постановление Правительства РФ от 26.06.2015 № 640 (ред. от 18.01.2023) «О порядке формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания» (вместе с «Положением о формировании государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансовом обеспечении выполнения государственного задания»). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³¹ См. ст. 69.1 указ. БК РФ.

2. *Бокарева Л. Г.* Российская государственность: реформы и их итоги // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2013. № 10. С. 11–28; № 11. С. 6–28. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 28.12.2022) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2023). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
4. *Винницкий А. В.* Публичная собственность. М.: Статут, 2013. 730 с.
5. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 16.04.2022). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
6. Гражданский кодекс РСФСР от 1 октября 1964 г. Введен в действие Закон РСФСР от 11.06.1964 (ред. от 24.02.1987) «Об утверждении Гражданского кодекса РСФСР» (вместе с «Гражданским кодексом РСФСР»). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
7. *Запольский С. В.* Дискуссионные вопросы теории финансового права. М.: Эксмо, 2008. 153 с.
8. *Клещев С. Е.* Гражданская правосубъектность бюджетных учреждений (в аспекте реформы системы публичных учреждений) // Гражданское право. 2010. № 3.
9. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
10. О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации: Федеральный закон от 05.05.2014 № 99-ФЗ (ред. от 03.07.2016). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
11. 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: Федеральный закон от 03.11.2006 № 175-ФЗ (ред. от 05.05.2014). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
12. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений: Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ (ред. от 21.11.2022) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2023). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
13. О некоммерческих организациях: Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 19.12.2022). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
14. О порядке формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания: Постановление Правительства РФ от 26.06.2015 № 640 (ред. от 18.01.2023) (вместе с «Положением о формировании государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государ-

- ственных учреждений и финансовом обеспечении выполнения государственного задания»). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
15. Об автономных учреждениях: Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ (ред. от 21.11.2022). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
 16. *Писарева Е. Г.* Государственные учреждения в системе субъектов финансового права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2011. 58 с.
 17. *Писарева Е. Г.* Правовое положение государственных учреждений в сфере финансов / под ред. *Н. И. Химичевой*. М.: Юрлитинформ, 2011. 214 с.
 18. Роль предпринимательских структур в противодействии коррупции: научно-практическое пособие / *А. В. Габов, Н. И. Гайдаенко Шер, И. В. Глазкова [и др.]*; отв. ред. *Н. Г. Семилютина, Е. И. Спектор*. М.: ИЗиСП, Контракт, 2012. 240 с.
 19. *Селюков А. Д.* Диалектика частных и публичных интересов в процессе осуществления финансовой деятельности государства // *Финансовое право*. 2015. № 11.
 20. *Ткаченко Р. В.* Роль бюджетного регулирования в современном обществе // *Актуальные проблемы российского права*. 2020. № 11.