Научная статья
Original article
УДК 347.4

СРАВНИТЕЛЬНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ОТЛИЧИЙ ВИДОВ УЧРЕЖДЕНИЙ КАК РАЗНОВИДНОСТИ УНИТАРНЫХ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ПО ГРАЖДАНСКОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РОССИИ

COMPARATIVE CHARACTERISTICS OF THE DIFFERENCES BETWEEN TYPES OF INSTITUTIONS AS A VARIETY OF UNITARY LEGAL ENTITIES ACCORDING TO THE CIVIL LEGISLATION OF RUSSIA

Илло Денис Анатольевич, кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России» (196105 Россия г. Санкт-Петербург, Московский проспект 149), тел. 8(812) 645-20-46, illo@igps.ru

Denis A. Illo, Candidate of Legal Sciences Associate Professor of the Department of Civil Law Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia St. Petersburg, (196105 Russia, St. Petersburg, Moskovsky Prospekt 149) tel. 8(812) 645-20-46 illo@igps.ru

Аннотация. В статье дана характеристика учреждений как разновидности некоммерческих корпораций по российскому гражданскому законодательству, проанализированы существенные различия в выделяемых на основе законодательства последних на казённые, бюджетные и автономные.

Abstract. The article characterizes institutions as varieties of non-profit corporations under Russian civil law, analyzes the significant differences in the latter allocated on the basis of legislation to state-owned, budgetary and autonomous.

Ключевые слова: Учреждение, организация, юридическое лицо, государство, казенное учреждение, бюджетное учреждение, унитарная организация.

Keywords: Institution, organization, legal entity, state, state-owned institution, budgetary institution, unitary organization.

Учреждение - это унитарная некоммерческая организация, которая создается для осуществления управленческих, социально-культурных и иных функций некоммерческого характера (п. 1 ст. 123.21 ГК РФ) [1]. Примеры таких организаций: театр, школа, больница.

Реформирование бюджетного процесса в Российской Федерации, затрагивающая все его этапы и участников, предопределила принятие закона, [2], который установил список получателей средств из бюджетов всех уровней. Привычная всем достаточно однородная бюджетная сфера разделилась на новые виды учреждений: казенное, бюджетное и автономное.

Для того, чтобы провести отличие казенных, бюджетных и автономных учреждений между собой, надо, прежде всего, вспомнить термин «государственная (муниципальная) услуга», введенный в обиход законом "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг"[3].

Под государственными и муниципальными услугами подразумевается выполнение полномочий, закрепленных либо за государственными властными структурами, либо за муниципальными.

Отсюда и различие в названии услуг. Исполнение полномочий обычно осуществляется не работниками тех или иных управлений, министерств и ведомств, а через создание ими подведомственных разнообразных учреждений и доведения им заданий соответствующего характера.

Появление в правовом поле бюджетных учреждений новой формации обеспечил пресловутый закон со скромным названием «О внесении изменений

в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» [2]. Он затронул в первую очередь нормы Гражданского и Бюджетного кодексов, законов «О некоммерческих организациях» и «Об автономных учреждениях».

В качестве основной задачи норм было определено повышение результативности бюджетных расходов. По сути дела, реформированию была подвергнута вся бюджетная (а в особенности, социальная) сфера, кроме того ушли из обихода привычные бюджетные учреждения, за действия которых и содержание вне зависимости от конечного результата и востребованности у населения ответственность нес учредитель, а их место предназначалось учреждениям новых форм с совершенно другим объемом прав и обязанностей.

Для объективного понимания различий между видами учреждений надо внимательно сравнить основные положения, характеризующие их права и обязанности. Внесение изменений в действующее законодательство поставило перед фактом о необходимости выбора новой организационно-правовой формы для подведомственных учреждений всех органов власти.

Из их кратких характеристик видно, чем казенное учреждение отличается от бюджетного или автономного: Казенное учреждение – минимальный объем прав, все имущество принадлежит учредителю, содержание строго по утвержденной учредителем смете, полный контроль деятельности, все доходы от платных услуг идут в бюджет.

Бюджетное учреждение – больший объем прав, учредитель не несет ответственности за результаты финансовой деятельности (долги), часть имущества в собственности учредителя, часть – учреждения, деньгами от предпринимательской деятельности распоряжается учреждение, функционирует за счет субсидий на содержание имущества и на выполнение установленного задания.

Автономное учреждение – обладает наибольшим объемом прав, особенно в части платных услуг. Есть наблюдательный совет, несущий некоторый

распорядительно-рекомендательный функционал. В остальных позициях сходно с бюджетным.

Изначально определенные организационно-правовые формы не статичны: может приниматься решение, например, о переводе казенного учреждения в бюджетное, а потом при необходимости обратно. Кроме того нужно сказать и о финансовом обеспечении. Если все учреждения до реформы являлись участниками бюджетного процесса, то новый закон в их качестве оставил только казенные учреждения, к которым по своей сути были отнесены и органы власти всех уровней. Отличия казенных, бюджетных и автономных учреждений ярче всего проявились именно в схеме финансирования их деятельности.

Для казенного учреждения учредитель (главный распорядитель бюджетных средств) доводит лимиты бюджетных обязательств, на основании которых составляется и утверждается учредителем бюджетная смета. Смета передается в казначейство, и все расходование средств осуществляется исключительно в ее пределах в разрезе утвержденных статей. Если возникает необходимость в перераспределении сметы, то это делается только с согласия учредителя и ограниченное количество раз в квартал. Однако в случае возникновения у учреждения какой-либо кредиторской задолженности (что в рамках общего контроля и при тенденции ужесточения наказаний за нарушения бюджетного законодательство маловероятно), субсидиарную ответственность несет учредитель. Для бюджетной организации учредитель (главный распорядитель бюджетных средств) утверждает перечень услуг, устанавливает финансовые нормативы на их выполнение и доводит задание на услуги в натуральных единицах. Исходя из доведенного задания и нормативов рассчитывается объем денежной субсидии на его выполнение. Деньги должны перечисляться на счет учреждения ежемесячно. Если по каким-то причинам задание не выполнено, то объем субсидии уменьшается без учета того, есть у учреждения нужда в средствах или нет.

В случае перевыполнения без согласия учредителя излишне выполненные объемы задания могут быть не оплачены. По своим обязательствам учреждение

несет обязанность само. Полученные средства используются в соответствии с составленным и утвержденным планом финансово-хозяйственной деятельности. Перераспределением средств внутри плана занимается само учреждение. Для автономного учреждения действует тот же принцип, что и для бюджетного, но оно гораздо свободнее в плане закупок.

Сравнительная характеристика казенного и бюджетного учреждения также позволяет выявить ряд любопытных моментов. Так, за казенным формированием все имущество закрепляется исключительно на праве оперативного управления. Для бюджетного же учреждения учредитель устанавливает список особо ценного имущества. Делается это все в достаточно хитрых целях: поскольку субсидиарной ответственности за долги бюджетного учреждения законодатель не предусмотрел, то возникает серьезный риск утраты всего имущества в рамках судебных взысканий. Для того чтобы не разбазарить казну и введена данная норма: недвижимое и особо ценное имущество отчуждению не подлежит. Что-то продать из такого имущества учреждение имеет право только с разрешения учредителя. Свободно распоряжаться возможно только имуществом, купленным за счет предпринимательских доходов. Но и содержать его придется тоже самим.

Нельзя и упомянуть и о предпринимательской деятельности учреждений, еще один существенный показатель, чем казенное учреждение отличается от бюджетного – это возможность получения доходов от платных услуг. Поскольку все они некоммерческие, то предпринимательская деятельность не является основной задачей, и заниматься ею можно только по основным направлениям, предусмотренными уставом. То есть, больница не может проводить концерты и брать за них деньги.

Учреждения обоих видов могут заниматься своеобразным предпринимательством. Доходы казенного учреждения от него будут поступать в бюджет, и нет никаких гарантий, что они вернутся в виде дополнительного финансирования. Бюджетное же учреждение заработанными средствами распоряжается само.

И казенные, и бюджетные учреждения работают на общепринятой системе, то есть сдают все отчеты и платят все исчисленные налоги, тут по сути, нет различий между данными учреждениями. Вот автономные, имеющие больше возможностей для заработка, могут выбрать упрощенку - это достаточно серьезная преференция.

Таким образом реформирование учреждений с учетом достаточно длительного переходного периода идет уже несколько лет, и массовых банкротств учреждений или перехода их на коммерческие рельсы для населения пока не наблюдается. Говорить о некой коммерциализации скорее приходится применительно к взаимоотношению учреждений с органами власти в части получения средств и создании некой межучрежденческой конкуренции.

Литература

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)" от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 28.06.2021, с изм. от 08.07.2021) // "Собрание законодательства РФ", 05.12.1994, № 32, ст. 3301.
2. Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ (ред. от 24.02.2021) "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений" // "Парламентская газета", № 24, 14-20.05.2010.
3. Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 02.07.2021) "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг"// "Российская газета", № 168, 30.07.2010.

References

1. The Civil Code of the Russian Federation (Part one)" dated 30.11.1994 No. 51-FZ (as amended on 28.06.2021, with amendments. dated 08.07.2021) // "Collection of Legislation of the Russian Federation", 05.12.1994, No. 32, Article 3301.
2. Federal Law No. 83-FZ of 08.05.2010 (as amended on 24.02.2021) "On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation in

Connection with the Improvement of the Legal Status of State (Municipal) Institutions" // "Parliamentary Gazette", № 24, 14-20.05.2010.

3. Federal Law No. 210-FZ of 27.07.2010 (as amended on 02.07.2021) "On the organization of the provision of state and municipal services"// Rossiyskaya Gazeta, No. 168, 30.07.2010.

© Илло Д.А., 2022 Научно-образовательный журнал для студентов и преподавателей «StudNet» №3/2022.

Для цитирования: Илло Д.А. СРАВНИТЕЛЬНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ОТЛИЧИЙ ВИДОВ УЧРЕЖДЕНИЙ КАК РАЗНОВИДНОСТИ УНИТАРНЫХ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ПО ГРАЖДАНСКОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РОССИИ // Научно-образовательный журнал для студентов и преподавателей «StudNet» №3/2022.