

DOI: 10.17803/1729-5920.2023.195.2.068-080

В. Г. Голубцов*

Дихотомия и конвергенция публичного и частного в правосубъектности автономного учреждения

Аннотация. Теоретические представления о соотношении частноправового и публично-правового в деятельности автономных учреждений сегодня не относятся к очевидным, что зачастую порождает необъективные научные суждения по многим актуальным вопросам. Вопрос о реальном поиске оптимального соотношения публичных и частноправовых аспектов и их корреляции применительно к автономным учреждениям в науке фактически не ставился и не разрешался. Способность к самостоятельному имущественному обеспечению своей текущей деятельности посредством участия в гражданско-правовых отношениях, как правило, исследуется обособленно от норм публичного права, создавая небезошибочное научное представление об исключительно цивилистическом содержании нормоустановлений, определяющих правосубъектность автономных учреждений. Автор обращается к проблеме дуализма в определении их статуса, предпринимая теоретическую попытку координации публичного и частноправового в указанной сфере.

В ходе исследования автор демонстрирует системное переплетение частных и публичных начал при анализе статуса автономных учреждений. При этом обнаруживается отсутствие устоявшихся теоретических ориентиров для исследования отношений, в которых участвуют анализируемые субъекты. В этом, по мнению автора, кроется основная причина негативного характера научных исследований последних лет, посвященных изучению такого субъекта правоотношений.

В то же время, осознавая, что целью всякого научного исследования является обнаружение передовых и прогрессивных проблем, автор считает необходимым при последующем анализе и исследовании такого субъекта правоотношений, как автономное учреждение, учитывать дихотомию и конвергенцию положений публичного и частного права.

Ключевые слова: публичные учреждения; соотношение публичного и частного права; устав; административно-правовой статус; гражданско-правовой статус; основные и вспомогательные виды деятельности.

Для цитирования: Голубцов В. Г. Дихотомия и конвергенция публичного и частного в правосубъектности автономного учреждения // Lex russica. — 2023. — Т. 76. — № 2. — С. 68–80. — DOI: 10.17803/1729-5920.2023.195.2.068-080.

Dichotomy and Convergence of the Public and the Private in Legal Personality of an Autonomous Institution

Valeriy G. Golubtsov, Dr. Sci. (Law), Professor, Head of the Department of Business Law, Civil and Arbitration Procedure, Perm State National Research University (PSNIU); Deputy Chairman of the Seventeenth Arbitration Court of Appeal
ul. Pushkina, d. 112, Perm, Russia, 614990
vg2009@yandex.ru

© Голубцов В. Г., 2023

* Голубцов Валерий Геннадьевич, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой предпринимательского права, гражданского и арбитражного процесса Пермского государственного национального исследовательского университета (ПГНИУ); заместитель председателя Семнадцатого арбитражного апелляционного суда
ул. Пушкина, д. 112, г. Пермь, Россия, 614990
vg2009@yandex.ru

Abstract. Theoretical ideas about the balance between private law and public law in the activities of autonomous institutions today are not obvious, which often generates biased scientific judgments on many relevant issues. In the doctrine, the issue concerning the search for the optimal balance between public and private legal aspects and their correlation in relation to autonomous institutions has not actually been raised and has not been resolved. The ability to independently provide property for their current activities through participation in civil law relations, as a rule, is studied separately from the norms of public law, creating an unmistakable scientific idea of the exclusively civilistic content of the normative rules that determine the legal personality of autonomous institutions. The author addresses the problem of dualism in determining their status, making a theoretical attempt to coordinate public and private law in this area.

In the course of the study, the author demonstrates systemic interweaving of private and public principles when analyzing the status of autonomous institutions. At the same time, there is a lack of well-established theoretical guidelines for the study of relations in which the analyzed entities participate. This, according to the author, is the main reason for the negative nature of scientific research in recent years devoted to the study of such a subject of legal relations.

At the same time, realizing that the purpose of any research is to detect advanced and progressive problems, the author sees it necessary to take into account the dichotomy and convergence of the provisions of public and private law in the subsequent analysis and study of such a subject of legal relations as an autonomous institution.

Keywords: public institutions; correlation of public and private law; charter; administrative and legal status; civil status; main and auxiliary activities.

Cite as: Golubtsov VG. Dikhotomiya i konvergentsiya publicnogo i chastnogo v pravosubektnosti avtonomnogo uchrezhdeniya [Dichotomy and Convergence of the Public and the Private in Legal Personality of an Autonomous Institution]. *Lex russica*. 2023;76(2):68-80. DOI: 10.17803/1729-5920.2023.195.2.068-080. (In Russ., abstract in Eng.).

Введение. Любое цивилистическое исследование, посвященное автономным учреждениям, базируется на том, что они являются носителями статуса юридического лица. Это предreshает ход дальнейших рассуждений, обычно выстраиваемых по модели гражданско-правовой характеристики любого юридического лица, чья фигура исторически формировалась под воздействием товарно-денежных отношений. В этом нет какой-либо теоретической ошибки, поскольку «функционирование любого юридического лица ни при каких обстоятельствах не может осуществляться полностью вне предмета гражданских правоотношений»¹, но применительно к автономным учреждениям при такой постановке вопроса возникает теоретическая проблема. Кратко ее можно сформулировать как рассогласование публичного и частноправового аспектов при научном описании всего того, что имеет отношение к статусу автономного учреждения как субъекта правоотношений.

Алгоритм научного исследования правового статуса юридического лица конкретной организационно-правовой формы давно обрел формат теоретического шаблона, заданного общей систематикой норм действующего Гражданско-

го кодекса РФ о юридических лицах (§ 1 гл. 4): правоспособность, порядок учреждения, органы юридического лица, ответственность по долгам и обязательствам, реорганизация через правопреемство, ликвидация, возможность признания банкротом.

Согласимся, что подчинение исследовательского анализа автономных учреждений этим подходам позволяет увидеть правовые границы, с помощью которых эти учреждения отделяются от других разновидностей юридического лица, однако признаем, что общепринятый частноправовой подход необоснованно оставляет за пределами исследования административные предпосылки формирования их правового статуса, влияние которых находит при этом самое непосредственное отражение в нормах гражданского права.

Значительные перемены, коснувшиеся гражданско-правовых норм о государственных (муниципальных) учреждениях и института юридического лица в целом, дают основания для частичного видоизменения прижившегося в доктрине традиционного алгоритма научного описания статуса автономных учреждений. Тем более что в нормах ГК РФ появилось не существовавшее прежде нормативное правило о

¹ Сеницын С. А. Публично-правовой и частноправовой статус некоммерческих организаций: границы правового регулирования (на примере общественных движений) // Гражданское право. 2019. № 6. С. 8.

том, что «к отношениям по осуществлению некоммерческими организациями своей основной деятельности, а также к другим отношениям с их участием, не относящимся к предмету гражданского законодательства (ст. 2), правила настоящего Кодекса не применяются, если законом или уставом НКО не предусмотрено иное» (п. 6 ст. 50 ГК РФ)².

Новизна этой нормы, закрепляющей правило о том, что на пространстве гражданского права могут существовать юридические лица, статус которых в значительной степени определяется нормами публичного права, пока остается не до конца осознанной в цивилистике.

Исследованию гражданско-правового статуса государственных и муниципальных учреждений посвящено весьма значительное число статей гражданско-правовой тематики, объединенных общей идеей обоснования возможности участия публичных учреждений в гражданском обороте наряду с иными юридическими лицами. При этом их административно-правовой статус исследуется нечасто, не говоря уже об исследованиях, которые носили бы интегративный характер и имели бы целью координацию этих статусов.

Представляется необходимым и верным предпринять попытку исследования статуса таких субъектов на примере автономного учреждения, исходя из их дуалистичной природы, на основе координации частного и публичного в его содержании.

Автономные учреждения в пространстве гражданского права (общие вводные положения). Как показало время, устойчивые законодательные посылы в отношении организационно-правовой формы учреждений, не являющихся собственниками имущества, были заложены в 1991 г., при принятии Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик³. Тогда законодатель поместил норму об учреждениях в раздел II «Право собственности и другие вещные права», заключив в ней легальное определение понятия «учреждение» с указанием на вид правового режима

имущества, закрепляемого за ним, а также правомочия собственника по перераспределению и изъятию этого имущества (ст. 48 Основ).

Несмотря на то что термин «учреждение», используемый в тексте Основ 1991 г., в большей степени обозначал порядок образования, нежели соответствующую организационно-правовую форму юридического лица, отражающуюся на характере деятельности и объеме его правоспособности, доктринальные суждения об учреждениях стали с того времени строиться на соотношении трех основополагающих понятий: «учредитель», «право оперативного управления», «специальная правоспособность».

Базовые цивилистические категории, несомненно, остаются значимыми, но уже недостаточны для раскрытия того дихотомического статуса, которым фактически наделено автономное учреждение. Учет публичной составляющей необходим, именно такой подход соответствует европейским стандартам участия публичных учреждений в государственном управлении на фоне его эволюции и отвечает потребностям развития прогрессивного знания о государственных (муниципальных) учреждениях в российской правовой действительности.

Цивилистическое учение об этой группе участников гражданского оборота развивалось циклично и на первых порах не без явного смешения публичного с частным. Слишком новым и на первых порах неординарным для постсоветской юриспруденции оказался вопрос о существовании в нем публичных и частных начал и их взаимопроникновении. Сказался и недостаток предыдущего опыта регулирования правовых отношений с участием учреждений, которые для гражданского права стали фактически новыми субъектами⁴.

Особенно наглядно это проявилось в случае с автономными учреждениями. Базовая структура законодательного массива, частью которого являлись государственные (муниципальные) учреждения, серьезно изменилась с появлением такой самостоятельной правовой единицы, как автономное учреждение. И хотя

² Норма действует в редакции Федерального закона от 05.05.2014 № 99 «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (СЗ РФ. 2014. № 19. Ст. 2304).

³ Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. № 26. Ст. 733.

⁴ Об истории вовлечения учреждений в число субъектов гражданского права см.: Горелик А. П. Эволюция учреждений в российском гражданском законодательстве // Вестник Московского университета МВД России. 2013. № 9. С. 164–167; Комиссарова Е. Г. Комментарий к Федеральному закону от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» // СПС «Гарант», 2014.

принятие Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ (ред. от 21.11.2022) «Об автономных учреждениях»⁵ (далее — Закон об автономных учреждениях) как специального статута закона было связано с необходимостью урегулировать правовой статус автономных учреждений, не связанный с их гражданской правосубъектностью, теоретическая проблема гражданско-правовых возможностей этого вида публичных учреждений при их самостоятельном участии в гражданском обороте обрела собственные масштабы. Вплоть до принятия в 2010 г. Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ (ред. от 21.11.2022) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»⁶ нормы Закона об автономных учреждениях подвергались многообразным толкованиям, направленным на уяснение тех целей законодателя, которыми было обусловлено выделение этих учреждений в самостоятельный тип, но при этом сохранение за ними статуса бюджетных.

После принятия Закона № 83-ФЗ этот исследовательский этап сменился другим, пройдя путь от сравнений/отличий между разными типами бюджетных учреждений до сегодняшней точки, в которой должны быть изучены и скоординированы две составляющие статуса всех публичных учреждений — гражданско-правовая и административно-правовая (ст. 50 ГК РФ). Постигание этой дихотомии, построенной на сочетании норм права публичного и частного, требует серьезного теоретического обоснования на фоне кропотливой аналитической работы с публичными и частноправовыми нормами в целях их сопоставления и последующей интерпретации этого сопоставления. Не исключено, что именно поэтому исследовательский уровень проблемы на сегодняшний день не относится к сколько-нибудь заметным. Проблема административно-правового статуса автономных учреждений крайне редко стано-

вится предметом внимания⁷, и еще реже исследуется проблема соотношения этого статуса со статусом гражданско-правовым.

Аккумулируя выводы имеющихся административно-правовых исследований, можно увидеть, что классическими признаками этих субъектов как участников административных отношений являются их коллективный характер, порядок создания, условия реализации прав и обязанностей в сфере государственного управления, возложенных на них учредителем, а также порядок получения бюджетных средств для осуществления целевых функций.

Порядок создания автономного учреждения. Вопрос о том, каких норм в регулировании правового статуса автономных учреждений должно быть больше, в доктрине не ставится по причине очевидной некорректности такой его постановки, тогда как вопрос о том, какие нормы являются приоритетными в регулировании статуса этих субъектов, поднимается. Как полагает Ф. К. Мамбетов, рассуждая о некоммерческих организациях в целом, «в системе правового регулирования некоммерческих организаций центральная роль должна оставаться за общими нормами ГК РФ»⁸. Этому научному взгляду противостоит взгляд, основанный на том, что «в своем большинстве некоммерческие организации создаются для достижения публично значимых целей и задач, которых они достигают, будучи в основном участниками административно-правовых отношений, а не гражданских, которые являются “вторичными” по отношению к административно-правовым»⁹.

Применительно к целям настоящего исследования автору ближе второй взгляд, научные предпосылки которого лежат еще в советской доктрине, где было высказано вполне обоснованное суждение о том, что «в производственных сферах юридическое лицо используется в основном в качестве пассивного правового средства, с помощью которого происходит главным образом закрепление известной имущественной обособленности органи-

⁵ СЗ РФ. 2006. № 45. Ст. 4626.

⁶ СЗ РФ. 2010. № 19. Ст. 2291.

⁷ Палагин Д. Н. Административно-правовой статус государственных автономных учреждений : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. 225 с. ; Спиридонов П. Е. Некоммерческие организации как субъекты административного права // Lex russica. 2019. № 1. С. 61.

⁸ Мамбетов Ф. К. Система некоммерческих организаций России // Право и экономика. 2015. № 6. С. 8–15.

⁹ Спиридонов П. Е. Указ. соч. С. 59.

зации для достижения непроизводственных целей»¹⁰.

Рассмотрим в связи с этим публичные составляющие в процессе создания автономных учреждений.

Как установлено в Законе об автономных учреждениях, в зависимости от статуса имущества, передаваемого автономному учреждению на праве оперативного управления, решение о создании автономного учреждения принимается соответственно Правительством РФ, региональным исполнительным органом государственной власти, местной администрацией муниципального образования¹¹. В этом достаточно логичном и ставшем ординарным правиле заключена первичная особенность автономных учреждений, находящая свое продолжение в нормах права публичного и частного. Наиболее емко эту особенность сформулировал В. В. Залесский, указавший на то, что «автономное учреждение всегда создается внешним учредителем, остающимся за его пределами»¹². Дополним это суждение необходимыми нормативными аргументами.

Цель создания автономного учреждения производна от известных функций публичного собственника, которому законом предоставлено право учреждать учреждения такого типа. От этой идеи берет свое начало административная история создания данного субъекта права. Наиболее значимым компонентом отражения публичного интереса в его создании является цель, преследуемая учредителем. Эта самая цель в административно-правовом контексте выступает обеспечением определенной социальной потребности, которая конкретизируется в перечне задач автономного учреждения и выполняемых им функциях, фиксирующих в своей совокупности исходные элементы его административно-правового статуса.

Цель создания автономного учреждения закреплена в п. 1 ст. 2 Закона об автономных учреждениях. Согласно ему, создание учреж-

дений этого типа предопределено политико-правовыми запросами на выполнение работ, оказание услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, средств массовой информации, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных федеральными законами (в том числе при проведении мероприятий по работе с детьми и молодежью в указанных сферах). Как отмечает Д. Н. Бахрах, ключевой критерий организации всякой государственной администрации — ее эффективность¹³, отсюда и задача учредителя автономного учреждения, состоящего в структуре вертикали власти: с опорой на эти цели создать эффективное учреждение — такое, которое в основе своего создания и функционирования имеет политическую, экономическую и финансовую стратегии.

Анализ подзаконного акта, в содержании которого прописаны действия учредителя на стадии создания автономного учреждения¹⁴, сквозь презюмируемую политическую стратегию о социальной эффективности функционирования таких субъектов позволяет вычленировать и две другие стратегии: экономическую и финансовую.

Экономическая выражена в создании нового субъекта права, способного выполнять работы, оказывать услуги в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти «на базе имущества, находящегося в федеральной собственности» (п. 1 Постановления № 662), в той его части, которая будет закреплена за автономным учреждением. Ориентир на нормы Закона об автономных учреждениях и п. 6 ст. 123.22 ГК РФ дает понимание того, что в основе экономической стратегии лежит режим

¹⁰ Якушев В. С. Институт юридического лица в теории, законодательстве и на практике // Антология уральской цивилистики. 1925–1989 : сборник статей. М. : Статут, 2001. С. 391, 392.

¹¹ Далее анализ законодательства будет проходить на примере автономных учреждений федерального уровня.

¹² Залесский В. В. Новое юридическое лицо (автономное учреждение) // Журнал российского права. 2007. № 4. С. 63.

¹³ Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник для вузов. М. : Норма, Инфра-М, 2000. С. 162.

¹⁴ Постановление Правительства РФ от 10.10.2007 № 662 (в ред. от 28.02.2029) «Об утверждении Положения об осуществлении федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального автономного учреждения» // СЗ РФ. 2007. № 42. Ст. 5056.

права оперативного управления как наиболее ограниченного вещного права, устанавливаемого в отношении чужих вещей, собственником которых является государство. Этот момент предопределил наличие в Постановлении № 662 императивного правила о том, что устав автономного учреждения должен быть согласован «с федеральным органом исполнительной власти, на который возложено управление федеральным имуществом» (пп. «а» п. 3).

Дальнейшее существует на уровне предположений, поскольку каких-либо нормативных критериев относительно объема и количества имущества, передаваемого учреждению на стадии его создания, нет и, скорее всего, быть не может. Дело не только в нежелательных и искусственных казуистических ограничениях, но и в том, что на учредителе лежит обязанность обеспечить эффективное распределение имущества, то есть обеспечить его достаточность, возможность его полного использования по целевому назначению и в соответствии с целями уставной деятельности автономного учреждения. Немаловажно учесть при этом такие экономические факторы, как затраты на его содержание и возможность получения учреждением дополнительных доходов от использования распределенного ему имущества. Таким образом, очевидно, что основополагающие правила об имуществе учреждения и его составе заключены в ст. 3 Закона об автономных учреждениях, при этом остальное лежит в сфере административного усмотрения учредителя.

Нормы ГК РФ о праве оперативного управления как ином вещном праве охватывают большинство гражданско-правовых аспектов этого вида иного вещного права (его объем, границы, запрет на необоснованное изъятие имущества, момент возникновения права оперативного управления), однако часть административно-правовых аспектов, касающихся юридических процедур такой передачи, право возможного отказа автономного учреждения от части такого имущества и процедура отказа остаются не в полной мере прозрачными и требующими, таким образом, уточнения.

Финансовая стратегия учредителя автономного учреждения отражена в пп. «в» п. 3 Постановления № 662 в виде указания на то, что «учредитель формирует и утверждает государ-

ственное задание федеральному автономному учреждению в соответствии с видами деятельности, отнесенными к его основной деятельности». Термин «государственное задание» является частью бюджетно-правовой терминологии и указывает на то, что данное задание является одним из инструментов эффективного расходования бюджетных средств, то есть публичных финансов.

Как заметил американский ученый-экономист Роберт Шиллер, «в самом широком смысле финансы — это наука об архитектуре цели, о структурировании экономических механизмов, необходимых для достижения комплекса замыслов, и об ответственном управлении активами, используемыми для решения промежуточных и основной задач... Выстроенная должным образом и устремленная в будущее конфигурация финансов способна стать мощнейшей силой, направленной на обеспечение благосостояния и удовлетворение потребностей растущего мирового населения и на достижение еще более великих целей идеального государства»¹⁵. Закрепление за финансами такой роли на мировом уровне позволило приблизиться к рассуждениям о финансовом менеджменте и в сфере государственного управления. Одним из основных участников такого менеджмента на стадии создания и функционирования автономного учреждения является его учредитель.

Россия не относится к тем странам, где стандарты финансового менеджмента в государственном секторе закреплены законодательно, как, например, в США и Австралии¹⁶. На практике это означает, что учредитель при создании автономного учреждения ориентируется на показатели его финансовой устойчивости, которые в науке финансового права применительно к автономным учреждениям принято выражать с помощью следующих критериев: деятельность учреждения должна обеспечить стабильность и постоянство на рынке государственных услуг, в связи с чем учреждение должно обладать способностью вести основную и дополнительную деятельность в долгосрочном режиме; степень зависимости автономного учреждения от государственных субсидий должна быть относительно низкой (в отличие от бюджетных и казенных учреждений); учредитель не вправе

¹⁵ Шиллер Р. Финансы и идеальное государство // Экономическая социология. 2014. Т. 15. № 1. С. 49–50.

¹⁶ Грачева М. В. Финансовый менеджмент в органах государственного управления: международный опыт // Государственное управление. Электронный вестник. 2010. № 23. С. 3.

допускать ситуаций возникновения имущественной зависимости автономного учреждения от его кредиторов, способных привести к его неплатежеспособности.

Именно указанная стратегия определяет как вид и перечень основных видов деятельности, так и диверсификацию дополнительных видов деятельности, разрешение на осуществление которых учредитель дает создаваемому или уже действующему учреждению.

Известность политической, экономической и финансовой стратегий учредителя позволяет конкретизировать цели, задачи и функции автономного учреждения, фиксируемые в его уставе, — это уже обратное влияние публично-правовой составляющей на частноправовые нормы и институты.

Единые требования к уставу как акту учреждения любого юридического лица закреплены в нормах ГК РФ (ст. 52), что, однако, как представляется, не говорит о безусловной гражданско-правовой природе этого акта в случае с публичным учреждением как потому, что их учредитель является внешним лицом по отношению к создаваемым учреждениям, так и потому, что на деле это акт публичной воли учредителя, реализуемой конкретным административным органом в рамках его полномочий. Обращение к ст. 7 Закона об автономных учреждениях позволяет увидеть, что содержание его устава далеко от понимания устава «как документа, регулирующего внутреннюю жизнь юридического лица»¹⁷. Оно во многом основано на императивных предписаниях закона. Поэтому в науке административного права устав государственного (муниципального) учреждения рассматривается как источник административного права, которому присущи собственная форма, внутреннее содержание и реквизиты и который определяет административно-правовой статус государственных учреждений и предприятий¹⁸.

О деятельности автономного учреждения, приносящей доход (публично-правовой аспект). Вопрос о том, какие виды деятельности могут попасть в разряд дополнительных для автономных учреждений как типа государственных и муниципальных учреждений, кото-

рые имеют большую экономическую свободу, нежели учреждения бюджетного и казенного типа, вызывает устойчивое беспокойство в гражданско-правовой науке, тогда как наука административного права относится к нему фактически индифферентно. Между тем полномочия на определение видов дополнительной деятельности для создаваемого учреждения — это часть административной дискреции его учредителя. На нем лежит право и обязанность оценить критерии финансовой устойчивости будущего субъекта права и на ее основе закрепить в уставе разрешение на выполнение дополнительных видов деятельности гражданско-правового характера по оказанию услуг, выполнению работ.

Представляется, что на уровне гражданско-правового регулирования вопрос о праве некоммерческих организаций на осуществление деятельности, приносящей доход, решен вполне удовлетворительно. Согласно п. 4 ст. 50 ГК РФ, «некоммерческие организации могут осуществлять приносящую доход деятельность, если это предусмотрено их уставами, лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и если это соответствует таким целям». Остальное установлено в нормах, относящихся к утверждению устава учредителем автономного учреждения. Как указано в п. 5 ст. 7 Закона об автономных учреждениях, устав должен содержать «исчерпывающий перечень видов деятельности, которые автономное учреждение вправе осуществлять в соответствии с целями, для достижения которых оно создано».

С того момента, как законодатель зафиксировал за некоммерческими юридическими лицами право на осуществление деятельности, приносящей доход, в доктрину вошла проблема соответствия/несоответствия этой деятельности основной. Теоретический исход в основном единообразен: законодатель неточно, неполно, без каких-либо критериев прописал в законе связь этих видов деятельности с деятельностью основной¹⁹.

На вопрос о том, возможно ли это для законодателя, и если возможно, то какие нормы должны обеспечить эту полноту, единства

¹⁷ Корпоративное право : учеб. курс / отв. ред. И. С. Шиткина. М. : Кнорус, 2015. С. 63.

¹⁸ Ордина О. Н. Локальные нормативные административно-правовые акты // Теория и практика сервиса: экономика, социальная сфера, технология. 2013. № 2. С. 219.

¹⁹ Сойфер Т. В. Некоммерческие организации: проблемы гражданской правосубъектности // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 30–39.

мнений нет. Е. А. Суханов, к примеру, утверждает, что такие виды деятельности должны быть исчерпывающим образом перечислены в их уставах (учредительных документах)²⁰. По мнению О. В. Гутникова, «никаких четко установленных критериев такого соответствия нет и быть не может, на практике это соответствие всегда будет устанавливаться произвольно, поэтому данную конструкцию следует исключить из законодательства»²¹. В. А. Болдырев считает, что, «по всей видимости, ограничения должны быть связаны не с организационно-правовой формой или типом юридического лица, а со сферой его основной деятельности (образование, медицина, культура и т.д.)»²².

Этот далеко не полный перечень существующих мнений вполне наглядно отражает сферу доктринальной неопределенности в части установления того, какой субъект и в каком акте должен фиксировать этот перечень для конкретного типа учреждений. И хотя из норм ГК РФ вполне определенно следует, что для автономных учреждений это задача учредителя (абз. 2 п. 2 ст. 298 ГК РФ), в эту сферу административно-правового регулирования цивилисты не заходят.

Как представляется, одним из теоретических посылов в этом вопросе должно стать понимание того, что право на занятие дополнительной деятельностью, приносящей доход, вовсе не системообразующий признак государственных и муниципальных учреждений и автономного учреждения, в частности²³ даже несмотря на то, что законодатель указал на право осуществлять такую деятельность. При этом если коснуться публично-правовой составляющей этого права, не забывая о финансовой стратегии учредителя,

имеющей отношение к способности создаваемого публичного учреждения вести основную и дополнительную деятельность в долгосрочном режиме и к стремлению учредителя сохранить относительно низкую зависимость учреждения от бюджетных ресурсов, то вопрос на самом деле обретает исключительно публично-правовой характер, во многом зависящий от усмотрения учредителя. Как представляется, это может быть реализовано через разрешение, обязывание, ограничение, запрет, отражаемый в тексте устава учреждения. При этом ситуации, когда такая деятельность, осуществляемая в рамках установленных возможностей, может быть признана неуставной по причине ее несоответствия целям создания, в каких-либо гражданско-правовых процедурах могут быть отнесены к числу сконструированных, но не реально существующих.

Вопрос же о том, может ли учредитель обязать учреждение заниматься указанным в уставе дополнительным видом деятельности, пока не обсуждается. С одной стороны, он очевиден, ведь соблюдение устава обязательно для учреждения в лице назначенного учредителем руководителя. С другой стороны, он столь же и непрозрачен, поскольку нормы Гражданского кодекса РФ говорят о праве некоммерческих организаций заниматься деятельностью, приносящей доход. Как верно заметил В. А. Болдырев, «в данном случае узкое толкование закона не соотнобразуется с его действительным смыслом»²⁴. Соотнесение этой нормы с административно-правовой природой устава дает основания для утверждения о том, что право автономного учреждения заниматься тем или иным видом дополнительной деятельности в основе своего осуществления имеет не только

²⁰ Суханов Е. А. О Концепции развития законодательства о юридических лицах // Журнал российского права. 2010. № 1. С. 7.

²¹ Гутников О. В. Оптимизация видов юридических лиц в соответствии с потребностями гражданского оборота // Журнал российского права. 2011. № 1. С. 56.

²² Болдырев В. А. Осуществление учреждением приносящей доход деятельности // Алтайский юридический вестник. 2014. № 1. С. 71.

²³ Как установлено, например, в постановлении Правительства РФ от 26.07.2010 № 539 (в ред. от 28.06.2021) «Об утверждении Порядка создания, реорганизации, изменения типа и ликвидации федеральных государственных учреждений, а также утверждения уставов федеральных государственных учреждений и внесения изменений в них» (СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4238), распоряжение Правительства РФ о создании федерального учреждения должно содержать: основные цели деятельности создаваемого федерального учреждения, определенные в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами (пп. «в» п. 4). Согласно п. 33 данного постановления (пп. «в»), право определения, наряду с основными, иных видов деятельности, не являющихся основными, спущено на уровень учредителя федерального учреждения.

²⁴ Болдырев В. А. Указ. соч. С. 71.

частноправовую природу, поскольку его реализация связана с волей внешнего учредителя.

Таким образом, вопрос о перечне разрешаемых видов деятельности не носит исключительно гражданско-правовой характер, при этом закрепление перечня видов деятельности в уставе не нужно смешивать с процессом осуществления такой деятельности. Именно к процессу ее осуществления имеет отношение толкование п. 5 ст. 50 ГК РФ, данное в постановлении Пленума ВС РФ от 23.06.2015 № 25, о том, что на некоммерческую организацию, осуществляющую приносящую доход деятельность, распространяются положения законодательства, применимые к лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность (п. 1 ст. 2, п. 1 ст. 6 ГК РФ)²⁵.

Представляется, что начальным пунктом в выборе дополнительной деятельности и ее последующей диверсификации со стороны учредителя являются отнюдь не аргументы о том, что за счет этих видов деятельности происходит дофинансирование недофинансированного²⁶ или «принуждение учреждения к зарабатыванию средств на свое содержание посредством ориентации на извлечение прибыли от приносящей доход деятельности...»²⁷.

Думается, что актуальная объективность таких суждений должна быть предопределена необходимой оценкой финансовой стратегии учредителя автономного учреждения. Кроме того, с появлением деления некоммерческих организаций на унитарные и корпоративные постепенно начало приживаться теоретическое и практическое понимание того, что участие тех и других в гражданско-правовых имущественных отношениях имеет на самом деле разные экономические мотивы. Первые должны иметь базовой задачей наращивание своего экономическо-

го потенциала для качественного выполнения возложенных на них функций и последующего функционального саморазвития, не претендуя на увеличение бюджетных субсидий, в то время как стратегия дополнительной деятельности корпоративных некоммерческих организаций вполне правомерно по международным меркам оценивается как вклад в экономику страны²⁸.

Суждения об основаниях возникновения у автономного учреждения права на занятие дополнительной деятельностью выглядят еще более объективными, если их производить сквозь призму отчетности этого субъекта перед учредителем²⁹. Для учредителя, заинтересованного в финансовой устойчивости учреждения, в большей мере значимы типы доходов и расходов, источники их возникновения и суммы по видам финансирования. Ежеквартальный отчет автономного учреждения перед учредителем — это мера контроля последнего за эффективностью использования имущества, предоставленного учредителем, а также за текущим финансовым состоянием учреждения, которое является условием полноценного выполнения учреждением его социально значимой роли. По этой причине основной смысл, вкладываемый в отчетность перед учредителем, смещен от результативности в сторону большей открытости структуры имущества, доходов и расходов учреждения³⁰. Это важно для учредителя, обязанного как не допустить увеличения бюджетных расходов для целей выполнения выданного автономному учреждению государственного задания, так и не спровоцировать случаи возникновения имущественной зависимости автономного учреждения от его кредиторов, которые могут привести к его неплатежеспособности. И то и другое одновременно находится в сфере административных за-

²⁵ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2015. № 8.

²⁶ Как отмечал в 2013 г. А. П. Горелик, «деятельность автономных учреждений, пусть и завуалированно, направлена на внедрение элементов рыночных отношений в их деятельность, то есть на самостоятельное зарабатывание средств, на самофинансирование, что противоречит существу учреждения и стирает грань между коммерческой и некоммерческой организациями» (Горелик А. П. Указ. соч. С. 165).

²⁷ Горелик А. П. Указ. соч. С. 165.

²⁸ Salamon L. M. Putting the Civil Society Sector on the Economic Map of the World (2010) // Annals of Public and Cooperative Economics. Vol. 81. No 2. P. 167–210.

²⁹ Приказ Минфина РФ от 28.12.2010 № 191н (в ред. от 16.12.2020) «Об утверждении Инструкции о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» // Российская газета. 2011. № 47.

³⁰ Шубина Т. В., Фролкин А. В. Возможность применения традиционных методов финансового анализа при оценке эффективности деятельности бюджетных и автономных учреждений // Микроэкономика. 2015. № 4. С. 48–49.

дач учредителя автономного учреждения (ст. 9 Закона об автономных учреждениях).

Доходы автономного учреждения как основа его основной и дополнительной деятельности. Как следует из норм Закона об автономных учреждениях, вопрос о доходах автономного учреждения — это на самом деле вопрос о видах источников финансирования его уставной деятельности. Поэтому в контексте суждений о финансовой устойчивости автономного учреждения более верной является такая постановка вопроса, в которой присутствует классификация доходов автономного учреждения на доходы, полученные от собственника учреждения как лица, выполняющего функции главного распорядителя и получателя средств бюджета (несамостоятельный вид), и доходы, полученные учреждением самостоятельно³¹.

Первый вид доходов связан с имущественными предоставлениями из бюджета в виде бюджетных субсидий для целей выполнения сформированного учредителем государственного задания³². Предоставление этого вида дохода автономному учреждению гарантировано административно-правовыми нормами бюджетного законодательства.

В числе иных бюджетных субсидий, образующих несамостоятельный доход автономного учреждения, субсидии, не связанные с выполнением государственного задания, предоставленные на иные цели (целевые субсидии — п. 1 ст. 78.1 БК РФ); субсидии на осуществление капитальных вложений в объекты

капитального строительства государственной (муниципальной) собственности и приобретение объектов недвижимого имущества в государственную (муниципальную) собственность (ст. 78.2 БК РФ); субсидии из бюджета территориального фонда обязательного медицинского страхования. Их предоставление означает акт выдачи, на основании которого обеспечивается деятельность автономного учреждения.

В соответствии с налоговым законодательством (п. 14 ч. 1 ст. 251 Налогового кодекса РФ) и правилами бухгалтерского учета³³ они имеют статус доходов, поступающих в самостоятельное распоряжение автономного учреждения для выполнения той самой деятельности, которая согласно п. 6 ст. 50 ГК РФ «не относится к предмету гражданского законодательства». Для операций с этими средствами автономные учреждения открывают счета (п. 3.7 ст. 2 Закона об автономных учреждениях), реализуя тем самым право на самостоятельное использование этих средств с учетом их целевого назначения.

По аналогии со всеми другими видами имущества, переданного автономному учреждению на праве оперативного управления для выполнения уставных видов деятельности, презюмируется то положение, что этот вид имущества принадлежит учреждению на праве оперативного управления. Момент передачи средств в самостоятельное распоряжение фиксируется в соглашении учредителя и автономного учреждения о предоставлении субсидии, которое должно быть заключено в

³¹ Согласно приказу Минфина РФ от 25.03.2011 № 33н (в ред. от 20.11.2020) «Об утверждении Инструкции о порядке составления, представления годовой, квартальной бухгалтерской отчетности государственных (муниципальных) бюджетных и автономных учреждений» (Российская газета. № 94. 04.05.2011), для целей отчетности автономное учреждение обязано представлять план финансово-хозяйственной деятельности (ФХД) и отчет о его выполнении. В них указываются суммы государственного финансирования и собственного дохода, в том числе плановые.

³² Постановление Правительства РФ от 26.06.2015 № 640 «О порядке формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственных заданий» // СЗ РФ. 2015. № 28. Ст. 4226.

В отношении образовательных организаций действует также приказ Министерства образования и науки РФ от 22.09.2015 № 1040 «Об утверждении Общих требований к определению нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг в сфере образования, науки и молодежной политики, применяемых при расчете объема субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ) государственным (муниципальным) учреждением» (Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2015. № 5).

³³ Приказ Минфина России от 27.02.2018 № 32н (ред. от 16.12.2019) «Об утверждении федерального стандарта бухгалтерского учета для организаций государственного сектора «Доходы»» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru.

течение 15 рабочих дней со дня утверждения государственного задания (п. 44 Положения, утвержденного постановлением № 640). Право самостоятельного распоряжения этими видами доходов имеет границы, так как расходование субсидии возможно только по тем статьям расходов, которые указаны в соглашении.

Имея статус субсидий, эти виды доходов учреждения не относятся к доходам гражданско-правового происхождения как тем доходам, которые могут быть получены учреждением в процессе осуществления им самостоятельной финансово-хозяйственной деятельности в режиме деятельности, приносящей доход³⁴.

Еще одним источником дохода для автономного учреждения является выполнение работ, оказание услуг автономными учреждениями в рамках государственного задания, при условии, что право на их оказание предусмотрено федеральным законом³⁵. Этот вид дохода, получаемого в рамках исполнения государственного задания, относится к плановым внебюджетным. Предоставляя учреждению право на его получение, законодатель закрепил императивное правило о том, что автономное учреждение не вправе отказаться от выполнения государственного задания (пп. 2.1 п. 2 ст. 4 Закона об автономных учреждениях), и выделил в структуре государственного задания такую позицию, как предельные цены (тарифы) на оплату соответствующих услуг физическими или юридическими лицами в случаях, если законодательством РФ предусмотрено их оказание на платной основе либо порядок установления указанных цен (тарифов) (п. 1 ст. 69.2 БК РФ). Доход от выполнения такой деятельности остается в самостоятельном распоряжении автономного учреждения и расходуются на уставные цели его деятельности.

Собственная гражданско-правовая активность автономного учреждения реализуется в рамках деятельности по оказанию услуг, выполнению работ за пределами государственного задания. Эта деятельность для учреждения

имеет статус вспомогательной, вторичной, неосновной, поименованной законодателем как дополнительная (п. 7 ст. 4 Закона об автономных учреждениях), что указывает на то, что такая деятельность выполняется за счет тех материально-технических и людских ресурсов, которые обеспечивают выполнение деятельности основной.

Судьба дохода, полученного от дополнительной деятельности по оказанию работ, выполнению услуг, определена как на уровне норм публичного права, предписывающего реинвестировать этот ресурсный капитал в уставную деятельность автономного учреждения, так и на уровне норм ГК РФ. Как установлено в п. 2 ст. 298 ГК РФ «Распоряжение имуществом учреждения», «доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение автономного учреждения». Расположение этой нормы в гл. 19 Гражданского кодекса РФ «Право хозяйственного ведения. Право оперативного управления», бесспорно, свидетельствует о том, что собственником этого имущества является учредитель автономного учреждения как собственник всего того имущества, которое передано автономному учреждению для выполнения его уставных задач. Такое решение согласуется со статьей 136 ГК РФ, согласно которой доходы, полученные от использования вещи собственника, по общему правилу принадлежат собственнику. Ясности было бы еще больше, если бы законодателю удалось отразить в этой норме ситуации публичного свойства, когда собственник, обретая полное вещное право на такие доходы, предоставляет другому лицу законное право на самостоятельное распоряжение ими. Границы такого права на практике могут быть истолкованы очень широко.

Заключение. Как показал проведенный в статье анализ статуса автономных учреждений, где наблюдается системное переплетение публичных и частных начал, устоявшихся и опре-

³⁴ См.: письмо Минфина России от 30.04.2015 № 02-01-10/25454 «Об использовании субсидии, предоставленной автономному учреждению» // СПС «Гарант».

³⁵ Так, согласно п. 1 ст. 101 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 05.12.2022) «Об образовании в Российской Федерации» (СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. I). Ст. 7598), «организации, осуществляющие образовательную деятельность, вправе осуществлять указанную деятельность за счет средств физических и (или) юридических лиц по договорам об оказании платных образовательных услуг. Платные образовательные услуги представляют собой осуществление образовательной деятельности по заданиям и за счет средств физических и (или) юридических лиц по договорам об оказании платных образовательных услуг. Доход от оказания платных образовательных услуг используется указанными организациями в соответствии с уставными целями».

деленных теоретико-методологических ориентиров для исследования отношений с участием таких субъектов в цивилистике нет. В этом одна из причин того, что большинство гражданско-правовых исследований последнего десятилетия носит либо комментаторский, либо открыто критичный характер. С учетом того что цель надлежащего научного знания состоит прежде всего в его прогрессивности, представ-

ляется, что базовым исследовательским подходом к изучению автономных учреждений как субъектов имущественных отношений должны стать не попытки узкого анализа гражданско-правовых особенностей этих во многом нетрадиционных для имущественного оборота организаций, а учет дихотомии в регулировании их статуса и конвергенция положений публичного и частного права в указанной сфере.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник для вузов. — М. : Норма, Инфра-М, 2000. — 640 с.
2. Болдырев В. А. Юридические лица несобственники : монография. — М. : Юрлитинформ, 2014. — 656 с.
3. Болдырев В. А. Осуществление учреждением приносящей доход деятельности // Алтайский юридический вестник. — 2014. — № 1. — С. 69–73.
4. Горелик А. П. Эволюция учреждений в российском гражданском законодательстве // Вестник Московского университета МВД России. — 2013. — № 9. — С. 164–167.
5. Грачева М. В. Финансовый менеджмент в органах государственного управления: международный опыт // Государственное управление. Электронный вестник. — 2010. — № 23.
6. Гутников О. В. Оптимизация видов юридических лиц в соответствии с потребностями гражданского оборота // Журнал российского права. — 2011. — № 1. — С. 54–62.
7. Залесский В. В. Новое юридическое лицо (автономное учреждение) // Журнал российского права. — 2007. — № 4. — С. 61–69.
8. Комиссарова Е. Г. Комментарий к Федеральному закону от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» // СПС «Гарант», 2014.
9. Корпоративное право : учеб. курс / отв. ред. И. С. Шиткина. — М. : Кнорус, 2015.
10. Мамбетов Ф. К. Система некоммерческих организаций России // Право и экономика. — 2015. — № 6. — С. 8–15.
11. Ордина О. Н. Локальные нормативные административно-правовые акты // Теория и практика сервиса: экономика, социальная сфера, технология. — 2013. — № 2. — С. 215–220.
12. Палагин Д. Н. Административно-правовой статус государственных автономных учреждений : дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 2010. — 225 с.
13. Синицын С. А. Публично-правовой и частноправовой статус некоммерческих организаций: границы правового регулирования (на примере общественных движений) // Гражданское право. — 2019. — № 6. — С. 8–12.
14. Спиридонов П. Е. Некоммерческие организации как субъекты административного права // Lex russica. — 2019. — № 1. — С. 51–61.
15. Сойфер Т. В. Некоммерческие организации: проблемы гражданской правосубъектности // Журнал российского права. — 2018. — № 1. — С. 30–39.
16. Степанов Д. И. Новые положения Гражданского кодекса о юридических лицах // Закон. — 2014. — № 7. — С. 31–55.
17. Суханов Е. А. О Концепции развития законодательства о юридических лицах // Журнал российского права. — 2010. — № 1. — С. 5–12.
18. Шиллер Р. Финансы и идеальное государство // Экономическая социология. — 2014. — Т. 15. — № 1. — С. 43–60.
19. Шубина Т. В., Фролкин А. В. Возможность применения традиционных методов финансового анализа при оценке эффективности деятельности бюджетных и автономных учреждений // Микроэкономика. — 2015. — № 4. — С. 46–51.
20. Якушев В. С. Институт юридического лица в теории, законодательстве и на практике // Антология уральской цивилистики. 1925–1989 : сборник статей. — М. : Статут, 2001. — С. 390–413.
21. Salamon L. M. Putting the Civil Society Sector on the Economic Map of the World // Annals of Public and Cooperative Economics. — 2010. — Vol. 81. — № 2. — P. 167–210.

Материал поступил в редакцию 13 декабря 2022 г.

REFERENCES

1. Bakhrah DN. Administrativnoe pravo Rossii: uchebnik dlya vuzov [Administrative law of Russia]. Moscow: Norma-Infra-M, 2000. (In Russ.).
2. Boldyrev VA. Yuridicheskie litsa nesobstvenniki: monografiya [Legal entities-non-owners]. Moscow: Yurlitinform; 2014. (In Russ.).
3. Boldyrev VA. Osushchestvlenie uchrezhdeniem prinosyashchey dokhod deyatelnosti [Implementation of income-generating activities by the institution]. *Altai Law Journal*. 2014;1:69-73. (In Russ.).
4. Gorelik AP. Evolyutsiya uchrezhdeniy v rossiyskom grazhdanskom zakonodatelstve [Evolution of institution in the russian civil law]. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii*. 2013;9:164-167. (In Russ.).
5. Gracheva MV. Finansovyy menedzhment v organakh gosudarstvennogo upravleniya: mezhdunarodnyy opyt [Financial management in public administration: international experience]. *Public Administration eJournal*. 2010;23. (In Russ.).
6. Gutnikov OV. Optimizatsiya vidov yuridicheskikh lits v sootvetstvii s potrebnyami grazhdanskogo oborota [Optimization of types of legal entities in accordance with the needs of civil turnover]. *Journal of Russian Law*. 2011;1:54-62. (In Russ.).
7. Zalessky VV. Novoe yuridicheskoe litso (avtonomnoe uchrezhdenie) [New legal entity (autonomous institution)]. *Journal of Russian Law*. 2007;4:61-69. (In Russ.).
8. Komissarova EG. Kommentariy k Federalnomu zakonu ot 3 noyabrya 2006 g. № 174-FZ «Ob avtonomnykh uchrezhdeniyakh» [Commentary to Federal Law No. 174-FZ of November 3, 2006 «On Autonomous Institutions»]. «Garant» Law Reference System; 2014. (In Russ.).
9. Shitkin IS, editor. Korporativnoe pravo: ucheb. kurs [Corporate Law]. Moscow: Knorus; 2015. (In Russ.).
10. Mambetov FK. Sistema nekommercheskikh organizatsiy Rossii [The system of non-profit organizations in Russia]. *Pravo i ekonomika*. 2015;6:8-12. (In Russ.).
11. Ordina ON. Lokalnye normativnye administrativno-pravovye akty [Local regulatory administrative and legal acts]. *Teoriya i praktika servisa: ehkonomika, sotsial'naya sfera, tekhnologii*. 2013;2:215-220. (In Russ.).
12. Palagin DN. Administrativno-pravovoy status gosudarstvennykh avtonomnykh uchrezhdeniy: dis. ... kand. yurid. nauk [Administrative and legal status of state autonomous institutions: Cand. Sci. Diss.]. Saratov; 2010. (In Russ.).
13. Sinitsyn SA. Publichno-pravovoy i chastnopravovoy status nekommercheskikh organizatsiy: granitsy pravovogo regulirovaniya (na primere obshchestvennykh dvizheniy) [Public Law and Private Law Status of Non-Profit Organizations: Limits of Legal Regulation (Social Movements Case Study)]. *Grazhdanskoe pravo*. 2019;6:8-12. (In Russ.).
14. Spiridonov PE. Nekommercheskie organizatsii kak subekty administrativnogo prava [Non-Profit Organizations as Subjects of Administrative Law]. *Lex russica*. 2019;1:51-61. (In Russ.).
15. Soifer TV. Nekommercheskie organizatsii: problemy grazhdanskoy pravosubektnosti [Non-commercial organizations: Problems of civil legal capacity]. *Journal of Russian Law*. 2018;1:30-39. (In Russ.).
16. Stepanov DI. Novye polozheniya Grazhdanskogo kodeksa o yuridicheskikh litsakh [New provisions of the Civil Code on Legal Entities]. *Zakon*. 2014;7:31-55. (In Russ.).
17. Sukhanov EA. O kontseptsii razvitiya zakonodatelstva o yuridicheskikh litsakh [On the concept of development of legislation on legal entities]. *Journal of Russian Law*. 2010;1:5-12. (In Russ.).
18. Schiller R. Finansy i idealnoe gosudarstvo [Finance and the Good Society]. *Economic Sociology*. 2014;1 (150):43-60. (In Russ.).
19. Shubina TV, Frolkin AV. Vozmozhnost primeneniya traditsionnykh metodov finansovogo analiza pri otsenke effektivnosti deyatelnosti byudzhethnykh i avtonomnykh uchrezhdeniy [The Possibility of Applying Traditional Methods of Financial Analysis at an Assessment of Activity Efficiency of Budget and Autonomous Institutions]. *Microeconomics*. 2015;4:46-51. (In Russ.).
20. Yakushev VS. Institut yuridicheskogo litsa v teorii, zakonodatelstve i na praktike [Institute of a legal entity in theory, legislation and in practice]. II Anthology of the Ural Civilistics. 1925–1989: Collection of Articles. Moscow: Statut Publ.; 2001. (In Russ.).
21. Salamon LM. Putting the Civil Society Sector on the Economic Map of the World. *Annals of Public and Cooperative Economics*. 2010;81(2):167-210. (In Russ.).