

УДК 35.073

М.С.Козырев

## Государственные учреждения как субъект публичного управления

В статье проанализированы правовые статусы трех типов государственных учреждений: казенных, бюджетных и автономных. Были установлены их общие и особенные признаки. Выявлено, что одним из основных отличительных признаков является объем самостоятельности в гражданско-правовом обороте. Причем наименьшим объемом самостоятельности обладают казенные, наибольшим – автономные. Бюджетные учреждения занимают промежуточное положение между ними в описываемом смысле.

Помимо указанного определено, что ряд казенных учреждений приравниваются по своему статусу к государственным органам. Об этом говорит наличие у них публично властных полномочий. В некоторых случаях упомянутыми полномочиями наделяются и государственные бюджетные учреждения. Но подобное, скорее всего, является исключением и связано с особенностями общественных отношений, той сферы в которой осуществляется управляющее воздействие. Случаи обладания публично властными полномочиями государственными автономными учреждениями автору неизвестны.

Ключевые слова: государственные учреждения, правовое положение, публичное управление, государственные органы

M.S.Kozyrev

## The formation mechanisms of the modernization of social assistance to families and children

The article analyzes the legal status of three types of public institutions: state, budgetary and independent. Have installed the common and special features. It is revealed that one of the main distinguishing characteristics is the amount of autonomy in the civil turnover. With the smallest amount of possess the independence of the state, the largest is offline. Budgetary institutions occupy an intermediate position between them in this sense.

Apart from this, it is determined that the number of state-owned institutions are equal in status to state authorities. This is evidenced by the presence of publicly-imperious powers. In some cases, referred to the powers granted and the state budget Agency. But such, most likely, is the exception and is connected with the peculiarities of social relations, the sphere is the control the impact. Cases of publicly owning authority of the state Autonomous institutions the author is unknown.

Keywords: public institutions, legal status, public administration, public authorities

Усложнение объекта публичного управления, возникновение нетривиальных проблем в регулировании общественных отношений приводит к появлению новых и трансформации прежних организационно-правовых форм, посредством которых государство реализует свои функции. Подобные изменения делают правовое положение ряда организаций запутанным и, следовательно, априори может создать сложности в правореализации. Наиболее показательны в этом отношении являются государственные учреждения.

Важно отметить, что они наделяются не только публично значимыми функциями [5] (в некоторых случаях с весьма значимым объемом самостоятельности как участника гражданско-правового оборота), но и публично властными полномочиями. Правовой статус

данных организаций различается не только от типа к типу, но и в рамках одного и того же типа. Причём весьма существенно.

Согласно ФЗ «О некоммерческих организациях» [10] и Гражданскому кодексу РФ [2] государственные учреждения являются некоммерческими организациями, которые могут быть созданы как Российской Федерацией, так и её субъектом. Соответственно, функции и полномочия учредителя в отношении государственного учреждения осуществляются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, если иное не предусмотрено российским законодательством или нормативными актами Президента РФ и Правительства РФ.

К типам государственных учреждений относятся автономные, бюджетные и казенные.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ [1] казенное учреждение - государственное учреждение, которое осуществляет выполнение работ, оказание государственных услуг и (или) исполнение государственных функций в целях обеспечения реализации полномочий органов государственной власти (государственных органов). Финансовое обеспечение данной деятельности происходит за счет средств соответствующего бюджета.

Как видно из этого определения законодатель не отождествляет государственные органы и казенные учреждения. Однако если принять во внимание ряд иных актов, то ситуация выглядит несколько иначе.

Одним из таких актов будет Федеральный закон от 8 мая 2010 г. N 83-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений", согласно которому федеральными казенными учреждениями являются среди прочих военные комиссариаты.

При этом военные комиссариаты в соответствии с Главой 23 КоАП РФ определены как органы, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 19.25, 21.1 - 21.7 указанного кодекса [3].

Схожим статусом обладают ряд государственных казенных учреждений субъектов РФ. Примером может служить ГКУ МО «Мособлес», которое, исходя из анализа его полномочий [6], также должно быть причислено к публично властным субъектам.

Несколько иная ситуация предстает, если рассмотреть ведомственные высшие учебные заведения (Военный университет Министерства обороны РФ [8], Российская таможенная академия [7] и т.д.). По организационно-правовой форме они относятся как раз к федеральным государственным казенным учреждениям, но публичной властью не обладают.

Из сказанного следует, что часть казенных учреждений могут быть государственными органами или, по крайней мере, приравненными к ним по своему правовому статусу.

Учредитель казенного учреждения является собственником его имущества, которое закреплено за ним на праве оперативного управления. Казенное учреждение вправе осуществлять приносящую доходы деятельность в соответствии с его учредительными документами. Доходы, полученные от указанной деятельности, поступают в федеральный или региональный государственный бюджет.

Учредитель казенного учреждения несет субсидиарную ответственность по его обязательствам. Это означает, что при недостаточности денежных средств учреждения недо-

стача восполняется за счёт государственного бюджета.

Заключение и оплата казенным учреждением государственных контрактов, иных договоров, подлежащих исполнению за счет бюджетных средств, производятся от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации в пределах выделенного из соответствующего бюджета денежных сумм. При недостаточности указанных средств для исполнения денежных обязательств учреждения, ответственность по данным обязательствам возникает у органа государственной власти (государственного органа), который осуществляет бюджетные полномочия главного распорядителя бюджетных средств, в чьей подведомственности находится соответствующее казенное учреждение.

Казенное учреждение вправе самостоятельно выступать в суде в качестве истца и ответчика, не имеет права осуществлять кредитование, кредиты (займы) или приобретать ценные бумаги. Бюджетные кредиты и субсидии ему не предоставляются.

Казенное учреждение на основании договора (соглашения) вправе передать иной организации (централизованной бухгалтерии) полномочия по ведению бюджетного учета и формированию бюджетной отчетности.

Следующими типами государственных учреждений являются бюджетные и автономные [9], правовое положение которых во многом сходно и это выражается в следующем.

1. Бюджетные и автономные учреждения – некоммерческие организации, созданные Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации для оказания услуг, выполнения работ в целях обеспечения реализации полномочий органов государственной власти (государственных органов) в сферах образования, науки, культуры, здравоохранения, социальной защиты, физической культуры и спорта, занятости населения, а также в иных сферах общественного производства.

2. Свою деятельность данные организации по обеспечению реализации полномочий органов государственной власти осуществляют на основе государственного заказа, утвержденным учредителем. Учреждения не вправе отказаться от выполнения государственного задания.

3. Учреждения осуществляют в порядке, определенном Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, полномочия соответственно федерального государственного органа, исполнительного государственного органа субъекта Российской Федерации по исполнению в денежной форме публичных обязательств перед физическим лицом.

4. Финансовое обеспечение выполнения государственного задания осуществляется в виде субсидий из федерального или регионального государственного бюджета.

5. Имущество учреждений в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации закрепляется за ними на праве оперативного управления. Собственником имущества бюджетного или автономного учреждения являются соответственно Российская Федерация, субъект Российской Федерации.

6. Учреждения не отвечают по обязательствам собственника имущества.

7. Бюджетное или автономное учреждение не вправе распоряжаться особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества, а также недвижимым имуществом, без согласия последнего. Остальным имуществом, находящимся на праве оперативного управления, учреждение вправе распоряжаться самостоятельно, если иное не предусмотрено российским законодательством.

8. Учреждения отвечает по своим обязательствам всем имуществом, находящимся у него на праве оперативного управления, в том числе приобретенным за счет доходов, полученных от приносящей доход деятельности, за исключением особо ценного движимого имущества, и недвижимого имущества независимо от того, по каким основаниям оно поступило в оперативное управление и за счет каких средств оно приобретено.

Что же касается отличий, то, как видится, у автономного учреждения больше самостоятельности. Так в определенных случаях участие учредителя в деятельности автономного учреждения опосредуется участием в наблюдательном совете (он не создается в бюджетном учреждении), а не осуществляется напрямую. Наблюдательный совет является органом управления учреждения, в состав которого входят представители учредителя, государственного органа, на который возложено управление государственным имуществом и представители общественности. В компетенцию совета рассмотрение предложения руководителя автономного учреждения о совершении крупных сделок. Для бюджетного учреждения требуется прямое согласие учредителя.

Также в рамках полномочия руководителя автономного учреждения принятие решение об участии автономного учреждения в других юридических лицах, в том числе о внесении денежных средств и иного имущества в уставный (складочный) капитал других юри-

дических лиц или передаче такого имущества иным образом другим юридическим лицам, в качестве учредителя или участника. Наблюдательный совет дает заключение, которое обязательно для рассмотрения руководителем, но, как следует из ФЗ «Об автономных учреждениях» он не обязан его реализовывать.

Возможности создания юридических лиц бюджетным учреждением российским законодательством не предусмотрено. Исключение составляет только хозяйственные общества и хозяйственные партнерства, деятельность которых заключается в практическом применении (внедрении) результатов интеллектуальной деятельности [11, 12]. Но это распространяется и на автономные учреждения в том числе.

Помимо указанного к отличиям можно причислить:

1. Автономное учреждение вправе не израсходованные в текущем финансовом году денежные средства, предоставленные автономному учреждению из федерального или регионального государственного бюджета, использовать в очередном финансовом году в соответствии с планом финансово-хозяйственной деятельности автономного учреждения для достижения целей, закрепленных в учредительном документе (уставе).

2. Бюджетные учреждения не вправе совершать сделки с ценными бумагами, а также размещать денежные средства на депозитах в кредитных организациях, если иное не предусмотрено федеральным законодательством. На автономные учреждения данное ограничение российским законодательством не накладываются.

Следует отметить, ещё один любопытный нюанс. На некоторые государственные бюджетные учреждения могут возлагаться публично властные полномочия. В частности, такими организациями являются администрации бассейна внутренних водных путей, на которые возлагается государственный портовый контроль и иные функции, определяемые Кодексом внутреннего водного транспорта Российской Федерации [4]. Примером могут служить ФБУ «Администрация Байкало-Ангарского бассейна» или ФБУ «Администрация Волго-Донского бассейна внутренних водных путей».

Исходя из описанного можно сделать следующий вывод, что законодатель не сильно стремится придерживаться какой-либо строгой классификации в своей правотворческой деятельности, которая позволила бы четко отделить организации, наделяемые публично властными полномочиями, от всех прочих правосубъектов таковыми не являющимися. По всей видимости, придание учреждению той или иной разновидности определенно-



го правового статуса зависит от конкретных проблем и возлагаемых на нее задач по их разрешению. Поэтому вряд ли будет ложным утверждение, что российский законодатель не слишком разборчив в средствах достижения цели.

Однако, подобную неразборчивость нельзя назвать абсолютной. Одним из основных отличительных признаков типов учреждений можно назвать самостоятельность в гражданско-правовом обороте. Наименьшим объемом самостоятельности обладают казенные

учреждения, наибольшим – автономные учреждения. При этом публично властными полномочиями наделяются в основном казенные учреждения, т.е. те организации над которыми государство сохранило максимальный контроль. Передача некоторым бюджетным учреждениям отдельных государственных полномочий, скорее всего, связана с особенностями общественных отношений, той сферы в которой осуществляется управляющие воздействие, и является более исключением, нежели правилом.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Бюджетный кодекс РФ. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_19702/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/) (дата обращения: 29.12.2015).
2. Гражданский кодекс Российской Федерации. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_5142/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/) (дата обращения: 29.12.2015).
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34661/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/) (дата обращения: 29.12.2015).
4. Кодексом внутреннего водного транспорта Российской Федерации от 07.03.2001 N 24-ФЗ. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_30650/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_30650/) (дата обращения: 29.12.2015).
5. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2012 г. N 19-П г. Санкт-Петербург" по делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона. URL: <http://www.rg.ru/2012/08/03/ks1807-dok.html> (дата обращения: 29.12.2015).
6. Постановлением Правительства Московской области от 31.07.2012г. №953/27 «О создании Государственного казенного учреждения Московской области «Мособллес» путем изменения типа». URL: <http://www.regionz.ru/index.php?ds=1771141> (дата обращения: 29.12.2015).
7. Приказ Федеральной таможенной службы России от 16.06.2015 № 1170 «Об утверждении Устава государственного казенного учреждения высшего образования «Российская таможенная академия». URL: [http://rta.customs.ru/nrta/attachments/1812\\_Ustav\\_RTA\\_2015.PDF](http://rta.customs.ru/nrta/attachments/1812_Ustav_RTA_2015.PDF) (дата обращения: 29.12.2015).
8. Распоряжение правительства РФ от 29.03.2012 422-р «Об изменении типа подведомственных Минобороны России федеральных государственных учреждений в целях создания федеральных казенных учреждений». URL: <http://docs.cntd.ru/document/902338809> (дата обращения: 29.12.2015).
9. Федеральный закон от 03.11.2006 N 174-ФЗ (ред. от 23.11.2015) "Об автономных учреждениях". URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_law\\_63635/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_63635/) (дата обращения: 29.12.2015).
10. Федеральный закон от 12.01.1996 N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях". URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_8824/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8824/) (дата обращения: 29.12.2015).
11. Федеральный закон от 23.08.1996 N 127-ФЗ "О науке и государственной научно-технической политике. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_11507/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_11507/) (дата обращения: 29.12.2015).
12. Федеральный закон от 29.12.2012 N 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации" URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_law\\_140174/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_140174/) (дата обращения: 29.12.2015).

## REFERENCES

1. Byudzhetyj kodeks RF. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_19702/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/) (data obrashcheniya: 29.12.2015).
2. Grazhdanskij kodeks Rossijskoj Federacii. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_5142/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/) (data obrashcheniya: 29.12.2015).
3. Kodeks Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarusheniyah ot 30.12.2001 N 195-FZ. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34661/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/) (data obrashcheniya: 29.12.2015).
4. Kodeksom vnutrennego vodnogo transporta Rossijskoj Federacii ot 07.03.2001 N 24-FZ. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_30650/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_30650/) (data obrashcheniya: 29.12.2015).
5. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 18 iyulya 2012 g. N 19-P g. Sankt-Peterburg" po delu o provereke konstitucionnosti chasti 1 stat'i 1, chasti 1 stat'i 2 i stat'i 3 Federal'nogo zakona. URL: <http://www.rg.ru/2012/08/03/ks1807-dok.html> (data obrashcheniya: 29.12.2015).
6. Postanovleniem Pravitel'stva Moskovskoj oblasti ot 31.07.2012g. №953/27 «O sozdanii Gosudarstvennogo kazennogo uchrezhdeniya Moskovskoj oblasti «Mosoblles» putem izmeneniya tipa». URL: <http://www.regionz.ru/index.php?ds=1771141> (data obrashcheniya: 29.12.2015).
7. Prikaz Federal'noj tamozhennoj sluzhby Rossii ot 16.06.2015 № 1170 «Ob utverzhenie Ustava gosudarstvennogo kazennogo uchrezhdeniya vysshego obrazovaniya «Rossijskaya tamozhennaya akademiya». URL: [http://rta.customs.ru/nrta/attachments/1812\\_Ustav\\_RTA\\_2015.PDF](http://rta.customs.ru/nrta/attachments/1812_Ustav_RTA_2015.PDF) (data obrashcheniya: 29.12.2015).

8. Rasporyazhenie pravitel'stva RF ot 29.03.2012 422-r «Ob izmenenii tipa podvedomstvennyh Minoborony Rossii federal'nyh gosudarstvennyh uchrezhdenij v celyah sozdaniya federal'nyh kazennyh uchrezhdenij». URL: <http://docs.cntd.ru/document/902338809> (data obrashcheniya: 29.12.2015).
9. Federal'nyj zakon ot 03.11.2006 N 174-FZ (red. ot 23.11.2015) "Ob avtonomnyh uchrezhdeniyah". URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_law\\_63635/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_63635/) (data obrashcheniya: 29.12.2015).
10. Federal'nyj zakon ot 12.01.1996 N 7-FZ "O nekommercheskih organizacijah". URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_8824/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8824/) (data obrashcheniya: 29.12.2015).
11. Federal'nyj zakon ot 23.08.1996 N 127-FZ "O nauke i gosudarstvennoj nauchno-tekhnicheskoj politike. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_11507/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_11507/) (data obrashcheniya: 29.12.2015).
12. Federal'nyj zakon ot 29.12.2012 N 273-FZ "Ob obrazovanii v Rossijskoj Federacii" URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_law\\_140174/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_140174/) (data obrashcheniya: 29.12.2015).

**Информация об авторе:  
Козырев Максим Сергеевич**

(Россия, Москва)  
кандидат философских наук, доцент кафедры  
государственного, муниципального управления  
и социальной инженерии  
Российский государственный социальный  
университет  
E-mail: max-han@yandex.ru

**Information about the author:  
Kozyrev Maksim Sergeevich**

(Russia, Moscow)  
PhD in Philosophical Sciences,  
Associate Professor  
of the Department of state, municipal management  
and social engineering  
Russian State Social University  
E-mail: max-han@yandex.ru