

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ (МУНИЦИПАЛЬНЫЕ) УЧРЕЖДЕНИЯ КАК СУБЪЕКТЫ ФИНАНСОВОГО ПРАВА. ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПОНЯТИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ) УЧРЕЖДЕНИЙ И ИХ КЛАССИФИКАЦИЯ

© 2015 Лозовой Михаил Михайлович

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации

125993, г. Москва, Ленинградский пр., д. 49

E-mail: lm1990@mail.ru

Данная научная статья посвящена определению государственных (муниципальных) учреждений как субъектов финансового права, их классификации в соответствии с современной научной литературой и законодательством Российской Федерации.

Ключевые слова: государственные (муниципальные) учреждения, финансовое право, субъекты, классификация.

На сегодняшний день существуют различные точки зрения по поводу субъектов права в целом и их значения для различных отраслей. Наиболее общее определение субъекта права дает М.Н. Марченко¹, по его мнению, это лицо или организация, за которыми государство признает способность быть носителями субъективных прав и юридических обязанностей. Основным признаком субъекта исходя из данного понятия является лицо, обладающее определенной правосубъектностью (правами и обязанностями), которой оно наделено законодательством.

Далее мы рассмотрим субъектов права в рамках отрасли финансового права и выясним их специфику. Для определения субъекта финансового права нужно отметить, что его деятельность будет регулироваться финансовым законодательством Российской Федерации и для финансово-правовых отношений складывается императивный характер (отношения регулируются финансово-правовым методом), государство в целом регулирует свою политику в данной сфере и обеспечивает финансовую стабильность и платежеспособность государства в целом.

По нашему мнению, особое внимание заслуживает определение Ю.А. Крохиной, которая трактует субъект финансового права как физическое лицо, юридическое лицо или как государственно-территориальные образования и их органы, за которыми финансовым законодательством признано особое юридическое свойство (качество) правосубъектности, дающее возможность участвовать в различных финансовых правоотношениях².

Субъект права - это участник, который потенциально может быть участником финансовых правоотношений, в отличие от субъекта финансового правоотношения (имеется в виду участник конкретных финансовых отношений).

Правосубъектность делят в науке на три вида: общую, отраслевую и специальную³. Рассмотрим их применительно к государственным (муниципальным) учреждениям.

Общая правосубъектность, характерная для государственных (муниципальных) учреждений, определяется через принадлежность учреждения к субъекту права, в том числе финансового права, к категории "юридическое лицо публичного права".

Учреждения, наделенные статусом юридического лица, вступают в различные общественные правоотношения, следовательно, учреждение выступает как субъект разных отраслей права, а именно его правосубъектность носит многоотраслевой характер. Учреждение реализует свою правосубъектность в гражданских, административных, финансовых и других правоотношениях.

Родовой специальной правосубъектностью учреждений, по мнению Е.Г. Писаревой, является наличие у государственного учреждения таких прав и обязанностей, которые соответствуют целям его деятельности и прямо зафиксированы в его учредительных документах⁴. В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации целями государственных (муниципальных) учреждений выступают выполнение возложенных на них полномочий для оказания государственных (муниципальных) услуг (работ)

и (или) осуществление государственных (муниципальных) функций, возложенных на них нормативно-правовыми актами и (или) учредительными документами.

Правосубъектность определяет основные права и обязанности субъекта и служит одним из основных критериев отнесения государственных учреждений к субъектам финансового права.

Государственные (муниципальные) учреждения являются субъектами финансового права, так как наделены определенными правами и обязанностями в рамках финансового законодательства, рассмотренными выше.

Стоит отметить, во-первых, что одного юридически/законодательно закрепленного определения государственных (муниципальных) учреждений на сегодняшний день нет. Данный термин содержится в Гражданском кодексе Российской Федерации⁵, в Федеральном законе “О некоммерческих организациях”⁶.

Во-вторых, в соответствии с действующим законодательством выделяют три типа государственных (муниципальных) учреждений: казенные, бюджетные и автономные, которые, в свою очередь, становятся субъектами финансового права на основании их финансирования, последнее может осуществляться двумя способами: финансирование по смете (казенные учреждения) или доведение субсидий (бюджетные и автономные учреждения).

В-третьих, как субъекты финансового права, государственные (муниципальные) учреждения в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации⁷ могут распоряжаться доведенными до них бюджетными ассигнованиями только в рамках выполнения возложенных на них полномочий (оказание государственных (муниципальных) услуг (работ) или осуществление государственных (муниципальных) функций).

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что государственное (муниципальное) учреждение как субъект финансового права - это потенциальный участник финансовых правоотношений в качестве юридического лица (казенное, бюджетное или автономное государственное (муниципальное) учреждение), наделенное определенной правосубъектностью (обладающее правами и обязанностями) в рамках финансового законодательства для реализации возложенных на него обязанностей (оказание государственных (муниципальных) услуг (работ)

или осуществления государственных (муниципальных) функций).

Определение понятия государственных (муниципальных) учреждений и их классификация

Как было отмечено ранее, одного юридически/законодательно закрепленного термина государственного (муниципального) учреждения нет. Данное понятие содержится в Гражданском кодексе Российской Федерации, в Федеральном законе “О некоммерческих организациях” и в Федеральном законе “Об автономных учреждениях”⁸, в свою очередь, устанавливающих типы учреждений, учредителей, ответственность и цели, для которых они создаются.

В соответствии с действующим законодательством Российской Федерации определяются типы государственных (муниципальных) учреждений: казенное, бюджетное и автономное, которые, в свою очередь, раскрываются и конкретизируются в различных нормативно-правовых актах (понятие “казенное учреждение” закреплено в Бюджетном кодексе Российской Федерации; понятие “бюджетное учреждение” закреплено в Федеральном законе “О некоммерческих организациях”; понятие “автономное учреждение” закреплено в Федеральном законе “Об автономных учреждениях”).

Для того чтобы определить понятие государственных (муниципальных) учреждений, нужно выявить основные признаки учреждений в соответствии с действующим законодательством. Базируясь на закрепленных типах учреждений в Федеральных законах, можно выделить основные общие черты для государственных (муниципальных) учреждений и определенный специальный статус публичных учреждений:

- 1) это только унитарные некоммерческие организации;
- 2) создаются Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием;
- 3) осуществляются задачи, вытекающие из общественного интереса;
- 4) создаются социальные ценности производственного характера;
- 5) оказываются публичные и социальные услуги неограниченному кругу субъектов;
- 6) закрепляется имущество на праве оперативного управления и праве бессрочного пользования;

7) цель создания учреждений - выполнение государственных (муниципальных) услуг, работ, а также реализация функций и полномочий, предоставляемых данными учреждениями;

8) это учреждения, имеющие полномочия на осуществление управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера в сферах: науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах;

9) способ финансирования - по бюджетной смете или субсидий из соответствующего бюджета.

Выделив основные признаки государственных (муниципальных) учреждений, можно дать им следующее определение: государственное (муниципальное) учреждение - это некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием, для оказания государственных (муниципальных) услуг, работ, а также функций в целях реализации переданных полномочий государственной властью (государственными органами) или органами местного самоуправления в сфере науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах и финансируемая на основании бюджетной сметы или субсидий из соответствующего бюджета.

На основе вышеуказанных признаков и типов государственных (муниципальных) учреждений можно провести их различную классификацию. В настоящее время казенные учреждения, которые выделены в научной литературе в соответствии с выполняемыми функциями государства, в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, можно делить по разделам и подразделам классификации расходов бюджетов:

- общегосударственные вопросы;
- национальная оборона;
- национальная безопасность и правоохранительная деятельность;
- другие виды расходов в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Классификация учреждения по критерию учреждения государством (Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование) или как частное.

Следующим признаком для классификации можно использовать источник финансирования:

- федеральный бюджет;
- бюджет субъекта;
- местный (муниципальный) бюджет;
- внебюджетные фонды;
- дополнительные (внебюджетные) источники обеспечения финансовой деятельности.

Четвертым признаком для классификации может выступать источник формирования средств учреждений от предоставления платных услуг:

- оказывающие платные услуги (работы), имеющие доход от их предоставления;
- не оказывающие платные услуги (работы), не имеющие дохода.

На сегодняшний момент с проведением реформы и вступлением нововведений Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений"⁹ и Федерального закона "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд"¹⁰ в действие можно произвести следующую классификацию государственных (муниципальных) учреждений дополнительно к вышеперечисленным.

По типам государственных (муниципальных) учреждений:

- казенное;
- бюджетное;
- автономное.

По способу финансирования (доведения бюджетных ассигнований):

- сметное;
- субсидии на выполнение государственного (муниципального) задания (оказание (выполнение) государственных (муниципальных) услуг (работ)).

Классификация государственных учреждений также была проведена в 1811 г., в рамках нее выделялись 4 группы:

- по ведомствам или по управлениям (министерствам или главным управлениям);
- по пространству - государственные, губернские, уездные и волостные;
- по степени нужды - необходимые, полезные и избыточные расходы;
- по предметам, на которые тратятся государственные деньги¹¹.

Бюджетная классификация расходов настоящего времени расширилась, преобразовалась, и сегодня ее расширение и разветвление происходят по объективным причинам.

С возникновением новых видов государственных (муниципальных) учреждений появилась новая классификация, а также новые способы финансирования государственных (муниципальных) учреждений и определенные стандарты, направленные на качественное выполнение учреждениями своих полномочий. Возможно, в скором будущем данной проблеме будут уделять более весомое внимание с точки зрения изучения данной сферы.

С проведением реформирования системы государственных (муниципальных) учреждений появились новые типы учреждений: казенные, бюджетные и автономные.

¹ *Марченко М.Н.* Теория государства и права : учебник. Москва, 2015.

² *Крохина Ю.А.* Финансовое право России : учебник. 5-е изд., перераб. и доп. Москва, 2014.

³ *Матузов Н.И., Мальков А.В.* Теория государства и права: учебник. Москва, 2004. С. 393.

⁴ *Писарева Е.Г.* Правовое положение государственных учреждений в сфере финансов : монография / под ред. Н.И. Химичевой. Москва, 2011.

⁵ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): федер. закон Рос. Федерации от 30 нояб. 1994 г. № 51-ФЗ : [принят Государственной Думой

21 окт. 1994 г.] // Собр. законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

⁶ О некоммерческих организациях: федер. закон Рос. Федерации от 12 янв. 1996 г. № 7-ФЗ : [принят Государственной Думой 8 дек. 1995 г.] // Рос. газ. 1996. № 14.

⁷ Бюджетный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ : [ред. от 26 дек. 2014 г., с изм. от 8 марта 2015 г.] : [с изм. и доп., вступ. в силу с 1 марта 2015 г.] : [принят Гос. Думой 17 июля 1998 г., одобрен Советом Федерации 17 июля 1998 г.] // Собр. законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

⁸ Об автономных учреждениях : федер. закон от 3 нояб. 2006 г. 174-ФЗ : [ред. от 4 нояб. 2014 г.] : [принят Гос. Думой 11 окт. 2006 г. : одобрен Советом Федерации 27 окт. 2006 г.] // Собр. законодательства РФ. 2006. № 45. Ст. 4626.

⁹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений: федер. закон Рос. Федерации от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ : [ред. от 31.12.2014] : [принят Гос. Думой 23 апр. 2010 г. : одобрен Советом Федерации 28 апр. 2010 г.] // Собр. законодательства РФ. 2010. № 19. Ст. 2291.

¹⁰ О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федер. закон Рос. Федерации от 5 апр. 2013 г. № 44-ФЗ : [ред. от 6 апр. 2015 г.] : [принят Гос. Думой 22 марта 2013 г. : одобрен Советом Федерации 27 марта 2013 г.] // Собр. законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

¹¹ *Иловайский С.И.* Учебник финансового права. Одесса, 1912. С. 27.

Поступила в редакцию 09.03.2015 г.