

ПОНЯТИЕ ФИНАНСОВО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

А. В. Соболев

Государственный университет — Высшая школа экономики

Поступила в редакцию 19 июня 2009 г.

Аннотация: рассматриваются общетеоретические вопросы понятия правового статуса, показано соотношение понятий «правовой статус», «субъект права», «правоспособность», проанализированы субъективный и атрибутивный аспекты правового статуса. Обосновывается тезис об отраслевой специфике правового статуса. Определяется нормативная, в том числе конституционно-правовая основа финансово-правового статуса. Проводится отграничение финансово-правового статуса государственных и муниципальных учреждений от их гражданско-правового и административно-правового статусов. Анализируется соотношение финансово-правового статуса государственных и муниципальных учреждений с финансово-правовым статусом их учредителей (публичных образований). Выделяются общий, специальный и индивидуальный уровни финансово-правового статуса учреждений. Выявлены элементы финансово-правового статуса учреждений.

Ключевые слова: государственные учреждения, муниципальные учреждения, бюджетные учреждения, автономные учреждения, правовой статус, финансово-правовой статус, субъект права.

Abstract: this article common theoretical issues of the notion of «legal status», it shows the correlation of the categories of «legal status», «legal capacity» and «subject of law» and analyses the subjective and attributive aspects of the legal status. It grounds the idea of the particularity of the legal status in the different branches of law. It defines the normative including the constitutional bases of the status under the financial law. The status under the financial law is delimited from the status under the civil and the administrative law. The article also analyses the correlation of the statuses of the state and municipal institutions on the one hand and the status of their founders (the public entities) on the other hand under the financial law. It distinguishes the common, the special and the individual levels of the status under the financial law and reveals the elements of the legal status.

Key words: state institutions, municipal institutions, budget-financed institutions, autonomous institutions, legal status, status under the financial law, subject of law.

Эволюция экономической системы страны, бюджетная реформа и другие факторы повлияли на изменение роли различных субъектов права в финансовых правоотношениях, обусловили появление ряда новых субъектов. Научное осмысление этих процессов целесообразно осуществить через призму категории финансово-правового статуса соответствующих субъектов права. В последние годы вышел в свет ряд

специальных исследований в области финансово-правового статуса бюджетных учреждений¹, автономных учреждений², государственных унитарных предприятий³. Но акцент в них делается на структуре (составе) финансово-правового статуса и его конкретном нормативном содержании. На наш взгляд, необходимо выработать понятие финансово-правового статуса и проанализировать его применительно к исследуемому виду субъектов права (в данном случае — к государственным и муниципальным учреждениям). Для этого следует, отталкиваясь от общего понятия правового статуса, показать его отраслевую специфику, отграничить финансово-правовой статус от конституционного статуса и других отраслевых статусов государственных и муниципальных учреждений, определить особенности и уровни финансово-правового статуса рассматриваемых учреждений.

Исходной методологической предпосылкой исследования может стать идея отраслевой специфики субъектов права. Для каждой отрасли российского права характерны не только специфические предмет и метод правового регулирования, служащие критерием разграничения отраслей, но и особый набор субъектов, которые могут выступать участниками регулируемых нормами данной отрасли общественных отношений⁴. Этим обусловлена и отраслевая специфика содержания правового статуса. Финансово-правовой статус является одной из разновидностей отраслевого статуса наряду с гражданско-правовым, административно-правовым и пр. Поскольку деление права на отрасли является особенностью конкретной правовой системы, то и вопрос о финансово-правовом статусе нельзя считать общетеоретическим. Данную категорию можно исследовать только применительно к конкретному действующему правопорядку (в данном случае — к праву Российской Федерации). Но предварительно необходимо определить структурные особенности общего понятия правового статуса, которые проявляются в любом отраслевом правовом статусе и на любом уровне. Необходимость эта возникла потому, что в общей теории права отсутствует единое понимание правового статуса, которое могло бы стать надежной отправной точкой в отраслевых исследованиях.

2009. № 2

336 Субъект права — это качество, позволяющее индивиду, группе лиц, публичному образованию восприниматься правовой системой, приобретать правовые позиции, т.е. участвовать в правовом общении. Праву известны различные виды субъектов, каждый из которых воспринимается им изначально по-особому, имеет в правовом поле спе-

¹ См.: *Вит-Шабо И. В.* Понятие правового статуса бюджетных учреждений как субъектов финансового права // Вестник СГАП. 2003. № 2(35).

² См.: *Дощицина О. В.* Финансово-правовой статус автономного учреждения // Вестник Рос. правов. акад. 2008. № 2.

³ См.: *Масалин М. Ю.* Особенности финансово-правового статуса федеральных государственных унитарных предприятий : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.

⁴ См.: *Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичёва.* 4-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 80.

цифические возможности, подобно тому, как каждая фигура на шахматной доске имеет свой регламентированный набор ходов.

Все особенности субъекта права, установленные правовой системой (отраслью права как элементом системы права), охватываются категорией правового статуса. Таким образом, правовой статус выступает интегральной характеристикой субъекта права, показывающей, каким объективное право «видит» его и как к нему должны относиться другие субъекты права, т.е. чем он является для права.

Очевидно, что категория правового статуса наиболее тесно связана с категорией субъекта права: первая выражает содержание последней в условиях действующего права. О правовом статусе имеет смысл говорить именно применительно к определенному субъекту права. Это значит, что лица, их группы и публичные образования приобретают правовой статус одновременно с общей или отраслевой правосубъектностью единственно в силу того, что они — субъекты определенного вида.

Обладая определенным статусом, лицо может вступать в различные правоотношения, что будет существенным образом менять его фактическое правовое положение. Соотношение правового статуса и фактического правового положения сродни соотношению генотипа и фенотипа у живых организмов. Генотип обусловлен только генетическим кодом, а фенотип — генотипом и внешними условиями существования организма. Правовой статус обусловлен только объективным правом и в ряде случаев учредительными документами лица, а его правовое положение — правовым статусом и совокупностью разнообразных юридических фактов, набор которых индивидуален и во многом случаен (непредсказуем).

Однако если правосубъектность неотъемлема от субъекта права в полном смысле этого слова (так как высказывания «быть субъектом права» и «обладать правосубъектностью» тождественны), то правовой статус неотъемлем лишь в том смысле, что каким-то статусом любой субъект должен, безусловно, обладать. Правосубъектность — абстрактная и бланкетная категория, означающая, что субъект права обладает правовым статусом, установленным для субъектов данного вида. Правовой статус, в отличие от правосубъектности, обладает известным содержанием, которое определяется действующим объективным правом. Изменения действующего права влекут изменения в правовом статусе субъекта, и в этом смысле правовой статус от субъекта отделим.

Правовой статус всецело определяется действующим объективным правом. Означает ли это, что статус — это сегмент объективного права, или же статус имеет субъективную природу? В пользу объективного понимания статуса говорит тот факт, что мы можем исследовать правовой статус абстрактно, в отсутствие реальных лиц, наделенных им. Так, говорить о правовом статусе автономных учреждений мы можем сразу с момента вступления в силу Федерального закона «Об автономных учреждениях», даже если ни одно такое учреждение не создано. В пользу субъективного понимания говорит тот общепризнан-

ный факт, что в структуру правового статуса входят права и обязанности⁵, т.е. субъективные правовые позиции.

Разрешение данной теоретической проблемы видится в признании двух аспектов категории «правовой статус», соответствующих двум аспектам категории «субъект права». Под субъектом права можно понимать реальное лицо, являющееся участником правоотношений. В литературе принято различать понятия «субъект права» и «участник правоотношений»⁶. Но если предположить, что в правовой статус входят права и обязанности, то любой субъект права будет одновременно участником, по меньшей мере, правоотношений, обусловленных его статусными правами и обязанностями. Такому пониманию субъекта права соответствует субъективное понимание правового статуса.

В другом аспекте понятие «субъект права» выступает как словесное обозначение (предикатор). Предикаторы выражают свойства (как, например, зеленый, большой, русский) или наименование (стол, помидор), которые мы можем приписать реальному предмету⁷. Есть реальные индивиды и их группы, публичные образования, к которым мы можем применить этот рассматриваемый предикатор. Быть субъектом права вообще значит обладать правосубъектностью. Быть субъектом права определенного вида (в рассматриваемом случае государственным или муниципальным учреждением) значит обладать соответствующим правовым статусом, установленным для данного вида субъектов. Выражения «быть государственным учреждением» и «обладать статусом государственного учреждения» тождественны. Таким образом, в данном аспекте правовой статус отвлечен от конкретного субъекта, обезличен. Это роднит его с объективным правом. В действительности в рассматриваемом аспекте правовой статус представляет собой своеобразную правовую конструкцию, по сути слепок объективного права, безусловно применимого к данному виду субъектов. Конструируя правовой статус, мы мысленно предполагаем лицо, которое является интересующим нас субъектом права, и путем анализа объективного права выводим его правовые свойства. Соотношение между объективным правом и правовым статусом сродни соотношению между химическими законами и химическими свойствами элемента. Выбирая для анализа любой существующий элемент (или теоретически предполагая новый, пока не обнаруженный), мы можем, применяя законы химии, выявить его особенности.

Выступая комплексным признаком, правовой статус является не объективным, но атрибутивным. От объективного права правовой статус отличается по логической структуре. Норма выражается устанавли-

⁵ См., в частности: *Мальцев Г. В.* Социалистическое право и свободы личности. М., 1968. С. 36, 84, 85; *Доцицина О. В.* Финансово-правовой статус автономного учреждения. С. 25.

⁶ См.: *Карасёва М. В.* Финансовое правоотношение. М., 2001. С. 96.

⁷ О понятии предикатора см.: *Seifert H.* Einführung in die Wissenschaftstheorie. München, 1971. Bd 1. Aufl. 3. S. 23 ff.

вающим или констатирующим высказыванием, содержащим деонтическую модальность⁸ и выражающим применимость определенных правовых свойств (позиций) и отношений к субъектам. Нормативное высказывание имеет квантор всеобщности (относится ко всем реальным лицам, подпадающим под ее действие). Правовой статус, как мы отметили, является признаком, а не высказыванием. Он выводится путем анализа (вычленения из нормативных высказываний отдельных признаков, характеризующих субъект права соответствующего вида) и последующего синтеза.

Оба рассмотренных аспекта правового статуса имеют значение как для теоретических исследований, так и на практике (для обеспечения непротиворечивости законодательства и для правильного применения действующего права). Чем более индивидуализирован статус, тем большее значение имеет субъективный аспект. Так, правовой статус единственных в своем роде учреждений, таких, как Банк России, Пенсионный фонд Российской Федерации, а также любого конкретного учреждения, с которым мы вступаем в правоотношения, интересует нас именно в этом аспекте. При общем понимании статуса на первый план выходит именно его атрибутивный аспект.

Тот факт, что каждая отрасль права имеет свой присущий ей набор субъектов права, обусловил отраслевую специфику правового статуса. Но это не означает, что бытие всех субъектов права ограничено рамками какой-либо одной отрасли права. Так, граждане могут вступать в правоотношения, регулируемые практически всеми отраслями права. Но даже в этом случае они могут приобретать в разных отраслях права разные качества: налогоплательщика в налоговом праве, избирателя в конституционном праве и т.д. Организации в отличие от граждан не являются для права чем-то внеположенным и изначально данным. Они создаются в рамках правового поля, их возникновение сопряжено с определенными юридическими актами. Правоспособность юридических лиц в различных отраслях права возникает с момента их государственной регистрации и совпадает с возникновением их гражданской правоспособности (ст. 50 ГК РФ). Однако организации могут участвовать в отраслевых правоотношениях не только в качестве юридических лиц. Например, БК РФ приравнивает государственные органы по статусу к бюджетным учреждениям (п. 6 ст. 161). Действительно финансово-правовой статус бюджетного учреждения могут иметь воинские части, которые не обязательно проходят государственную регистрацию в качестве юридических лиц⁹. Некоторые органы

⁸ О семантическом понимании нормы см.: *Alexy R. Theorie der Grundrechte*. Baden-Baden, 1994. Aufl. 1. S. 42 ff.

⁹ См.: *Терешкович С. В.* Государственная регистрация воинских частей как юридических лиц // *Право в Вооруженных Силах*. 2003. № 10, 11. Письмо Федеральной налоговой службы от 9 февраля 2005 г. № ЧД-6-09/98@ «О государственной регистрации создания воинских частей в организационно-правовой форме ФГУ Министерства обороны Российской Федерации» на сайте www.mk.ru.

могут обладать правами юридического лица в силу закона независимо от их государственной регистрации в этом качестве (например, уполномоченный по правам человека и его аппарат в силу ст. 37 Федерального конституционного закона «Об уполномоченном по правам человека»). Кроме того, в качестве бюджетных учреждений (с точки зрения бюджетного права) могут рассматриваться некоммерческие организации, созданные в организационно-правовой форме государственной академии наук. Также профсоюзы, религиозные организации могут обладать правоспособностью (в трудовом, конституционном, административном праве), не имея статуса юридического лица. Все это говорит о том, что субъект права и правовой статус — понятия, обладающие отраслевой спецификой.

Отраслевой (в частности, финансово-правовой, гражданско-правовой) статус принято противопоставлять конституционному статусу. Но не следует переоценивать роль конституционного права в установлении правового статуса организаций. Ведь правовой статус не может существовать без субъекта права, т.е. регулировать правовой статус отрасль права может только тогда, когда ей известен соответствующий вид субъектов. Если конституционному праву не известны такие субъекты, как бюджетные учреждения, то нельзя говорить и об их конституционном статусе. В то же время существует общий конституционный статус, хотя и в усеченном виде. Так, юридические лица, в том числе и учреждения, можно рассматривать как носителей основных прав¹⁰. Поэтому о конституционном статусе государственных и муниципальных учреждений можно говорить лишь условно: он является конгломератом конституционных статусов юридического лица, налогоплательщика, лица, призванного выполнять конституционные обязанности государства по обеспечению основных прав. Однако общего статуса для юридических лиц определенных организационно-правовых форм и типов из конституции непосредственно вывести нельзя, поскольку установление организационно-правовых форм — не предмет конституционного регулирования.

Тем не менее Конституция Российской Федерации (как и основные законы многих других стран) содержит большое количество установлений, которые непосредственно не формируют элементы правового статуса, но все же на нем отражаются. Если конституционному праву соответствующий вид субъектов права (например, бюджетные учреждения) не известен, то конституционные положения могут отражаться только на отраслевом статусе субъекта. Все многообразие отраслевого законодательства, которое влияет на отраслевой статус субъекта права, не может быть предопределено конституцией. Однако это законодательство приобретает определенный конституционно-

¹⁰ Так, юридические лица можно рассматривать как носителей основных прав (см.: *Рывкин К. А.* Юридические лица как носители основных прав: российская и европейская практика // Журнал рос. права. 2007. № 11).

правовой смысл, поскольку в урегулированных им отношениях реализуются конституционно признанные интересы личности, общества и государства. Выявив конституционно-правовой смысл законодательства, мы можем сформулировать к нему конституционные требования, оценить его на предмет соответствия этим требованиям. Важно иметь в виду, что конституционные требования к отраслевому законодательству предопределяются закрепленными в конституции ценностями, но зависят от двух комплексов факторов: фактических и юридических условий реализации конституционных ценностей. К юридическим условиям относится в том числе и действующее законодательство¹¹.

Таким образом, конституционные требования не абсолютны, они зависят от параметров отраслевого законодательства. А это значит, что в рассматриваемом случае конституционные нормы нельзя воспринимать в отрыве от отраслевых норм, они действуют в связке, оказывают совокупное регулятивное воздействие на общественные отношения, в тандеме определяют отраслевой статус субъектов права. Поэтому конституционные нормы играют в оформлении правового статуса государственных и муниципальных учреждений двоякую роль: с одной стороны, они формируют конституционный статус учреждения как юридического лица, выполняющего публично значимые функции и уплачивающего обязательные платежи в бюджет, с другой стороны, они образуют нормативную основу отраслевого (в частности, финансово-правового) статуса учреждения.

В формировании финансово-правового статуса государственных и муниципальных учреждений участвуют конституционные положения, устанавливающие:

- разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями;
- компетенцию государственных органов и органов местного самоуправления в областях правового регулирования финансовых правоотношений, финансовой деятельности и финансового контроля;
- конституционные ценности, с которыми должно соотноситься расходование государственных и муниципальных денежных фондов (основные права, основы конституционного строя);
- конституционные гарантии для плательщиков обязательных платежей (обязанность платить только законно установленные налоги, общие гарантии равенства и судебной защиты);
- основные принципы финансовой и денежной систем (свобода перемещения товаров, работ, услуг и финансовых средств, единая денежная единица и пр.).

¹¹ Не случайно Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» требует, оценивая конституционность нормы, исходить из ее места в системе законодательства (ч. 2 ст. 74).

Разумеется, положения о конституционных полномочиях в финансовой сфере, как и конституционные гарантии, не только участвуют в формировании финансово-правового статуса, но также непосредственно определяют конституционно-правовой статус лица.

Итак, мы отграничили отраслевой статус от конституционного статуса. Строго говоря, отраслевых статусов у лица может быть несколько: их число соответствует количеству отраслей права, субъектами которых оно может являться. Так, у государственного и муниципального учреждения могут быть гражданско-правовой, финансово-правовой, административно-правовой, муниципально-правовой и иные статусы. Поскольку нас интересует финансово-правовой статус, необходимо провести соответствующие разграничения.

Правовой статус, как мы установили, всецело определяется объективным правом. Поэтому финансово-правовой статус формируется, прежде всего, нормами финансового права. В то же время на него влияют нормы других отраслей права в той степени, в которой они могут затронуть финансовую право- и дееспособность, права, обязанности, полномочия в отношениях, регулируемых финансовым правом, законные интересы в сфере финансовой деятельности. Так, согласно нормам действующего финансового права Российской Федерации, финансовая правосубъектность бюджетного учреждения зависит от его гражданско-правовой и (или) административно-правовой (конституционно-правовой, муниципально-правовой) правосубъектности. Бюджетный кодекс РФ распространяет статус бюджетного учреждения на (1) организации, созданные в форме государственных или муниципальных учреждений по типу бюджетного учреждения, (2) органы государственной власти и (3) органы местного самоуправления. В первом случае во главу угла встает гражданско-правовая, во втором — административно-правовая или конституционно-правовая, в третьем — муниципально-правовая правосубъектность. Бюджетные полномочия учреждения по расходованию бюджетных средств зависят от его гражданской правоспособности и компетенции по осуществлению определенных видов деятельности (недопустимо принимать бюджетные обязательства, необходимые для осуществления деятельности, не совместимой с положениями учредительных документов учреждения).

Есть области, в которых разграничение гражданско-правового и финансово-правового статуса государственных и муниципальных учреждений вызывает сложности. Речь идет, во-первых, о праве оперативного управления имуществом, во-вторых, об ответственности учреждений по своим обязательствам перед контрагентами. Высказываются мнения, что бюджетному законодательству в этой области отводится лишь «учетно-техническая» роль, а реальное правовое регулирование может осуществлять лишь гражданское право¹².

¹² Суханов Е. А. О развитии гражданско-правового статуса государственных и муниципальных учреждений // Законодательство. 2006. № 12. С. 17.

С данной точкой зрения мы не можем согласиться. Традиционно отношения между учредителями и созданными ими юридическими лицами действительно являются предметом гражданского права. Но это происходит только тогда, когда такие отношения основаны на равноправии сторон. Государственные и муниципальные учреждения — это юридические лица публичного права¹³. Этот вывод В. Е. Чиркина в настоящее время никем не опровергался, и мы не видим оснований с ним не согласиться. Отсюда следует, что отношения государства (муниципального образования) в лице соответствующих органов, с одной стороны, и учреждений, с другой стороны, являются публично-правовыми. Ведь государственные и муниципальные учреждения — это не просто лица, наделенные обособленным имуществом для самостоятельного участия в гражданском обороте. Данные учреждения — это в современных условиях неотъемлемая часть механизма государства. Они всегда подведомственны (т.е. по сути подчинены) определенным органам (в исключительных случаях — другим учреждениям). Отношения по управлению такими учреждениями — это предмет административного (муниципального) права. Имущественные отношения между учредителями и государственными и муниципальными учреждениями, а также отношения по финансированию их деятельности — предмет финансового права.

Исходя из приведенных общих соображений, мы можем проанализировать отраслевую принадлежность институтов оперативного управления и ответственности учреждений. Отношения между учреждением и третьими лицами по поводу владения, пользования и распоряжения имуществом, переданным им в оперативное управление, являются предметом гражданско-правового регулирования. Гражданское право определяет режим имущества учреждения в гражданском обороте, закрепляя соответствующее вещное право (оперативного управления), т.е. право на определенную хозяйственную функцию имущества. Здесь важно обратить внимание на то, что вещное право должно пониматься именно как право на вещь как таковую или ее определенное хозяйственное использование. Нельзя отождествлять вещное право с совокупностью правомочий (по владению, пользованию и распоряжению имуществом), поскольку набор этих правомочий может быть различным при одном и том же вещном праве. Так, различаются правомочия собственника в отношении вещи при ее обычном использовании, при передаче в залог, в доверительное управление, в хозяйственное ведение или оперативное управление. Также различаются правомочия субъекта оперативного управления по распоряжению имуществом в зависимости от его организационно-правовой формы, от вида имущества и от источников средств на его приобретение (ст. 297, 298 ГК РФ)¹⁴. Нарушение

¹³ См.: Чиркин В. Е. Юридические лица публичного права. М., 2007. С. 121, 245 и след.

¹⁴ Поэтому мы не можем согласиться с авторами, считающими, что «самостоятельное распоряжение» денежными средствами, полученными бюджетными

порядка распоряжения имуществом учреждения является ничтожной сделкой, противоречащей законодательству (ст. 168 ГК РФ) или (при нецелевом распоряжении имуществом) сделкой, выходящей за пределы правоспособности юридического лица, которая может быть признана недействительной только по решению суда и при определенных условиях (ст. 173 ГК РФ). Но сами по себе правила взаимодействия государственных и муниципальных учреждений со своими учредителями по поводу распоряжения имуществом в гражданском праве лишь обозначены (очевидно, только для целей определения гражданской правоспособности учреждений). Это не значит, что они являются диспозитивными. Просто регулирование соответствующих отношений — не предмет гражданского права. Даже из содержания ст. 298 ГК РФ видно, что режим имущества учреждения различается в зависимости от финансово-правового критерия (приобретение за счет бюджетных ассигнований, выделенных по смете, или за счет доходов от самостоятельной деятельности).

Поэтому мы можем прийти к выводу о том, что отношения учреждений и их учредителей (Российской Федерации, субъекта федерации или муниципального образования) по поводу имущества, переданного учреждениям в оперативное управление, регулируются финансовым правом. Ведь указанное имущество непосредственно формирует децентрализованные фонды — финансы государственных учреждений — и, оставаясь государственной собственностью, имеет прямое отношение к финансовой системе в целом. В частности, бюджетные инвестиции в государственное имущество, кроме имущества унитарных предприятий (ст. 69.1, 79 БК РФ), признаются бюджетными ассигнованиями на оказание государственных (муниципальных) услуг. Доходы от продажи и использования государственного (муниципального) имущества бюджетными учреждениями признаются доходами бюджета (ст. 41, 42 БК РФ).

Аналогичный подход применим и при определении отрасли права, регулирующей ответственность государственных и муниципальных учреждений. Гражданское право регулирует обязательственные отношения между учреждениями и третьими лицами, следовательно, в его предмет входят отношения по поводу ответственности за нарушение обязательств или причинение вреда. Но отношения между учреждения-

учреждениями в качестве дохода от внебюджетной деятельности, можно признать самостоятельным вещным правом. Ср.: *Ахметьянова З. А.* О правовой природе права самостоятельного распоряжения имуществом // Юрист. 2004. № 7. С. 18—20. Это противоречит букве закона: в ст. 299 ГК РФ прямо указано, что имущество, плоды и доходы, полученные от использования имущества, находящегося у учреждения на праве оперативного управления, также поступают к нему в оперативное управление. Отличие правомочий учреждения по распоряжению таким имуществом от правомочий по распоряжению имуществом, приобретенным за счет сметного финансирования или изначально закрепленным за ними, само по себе не позволяет говорить о появлении самостоятельного вещного права.

ми и государством (муниципальным образованием) по поводу ответственности за деятельность учреждений перед третьими лицами (если таковые возникают) связаны с расходованием централизованных денежных фондов и регламентируются финансовым правом.

Так же обстоит дело и с другими аспектами деятельности учреждений. Отношения между учреждением и его контрагентами по поводу приобретения товаров, работ и услуг для нужд учреждения связаны с участием учреждения в гражданском обороте и являются реализацией их гражданской правоспособности. В то же время возникающие при этом отношения с государством или муниципальным образованием (по установлению государственного/муниципального задания, подтверждению бюджетных обязательств) регулируются нормами финансового права.

Различия в правовом статусе бюджетных и автономных учреждений также можно рассматривать через призмы гражданского и финансового права. Для гражданско-правового статуса имеет значение, например, отсутствие субсидиарной ответственности государства по обязательствам автономного учреждения, компетенция учреждений по распоряжению закрепленным за ним имуществом. А коренные для бюджетных и автономных учреждений различия проявляются в отношениях учреждений с учредителем — государством или муниципальным образованием (в частности, по поводу финансирования, доходов от деятельности, владению, пользованию и распоряжению имуществом) — т.е. в их финансово-правовом статусе.

В гражданском праве государственные и муниципальные учреждения обладают независимой правосубъектностью. Это достигается через расщепленную модель собственности (имущество принадлежит государству или муниципальному образованию, но в то же время закреплено за учреждением, обеспечивая его имущественную самостоятельность как участника гражданского оборота). Хотя учреждение и не вполне независимо во владении имуществом, это не лишает его качества обособленного агента в имущественных отношениях с третьими лицами, а лишь сказывается на его дееспособности и полномочиях. Если оно в установленном порядке распоряжается своим имуществом, то для контрагента не имеет значения, что это имущество одновременно находится в государственной (муниципальной) собственности.

Однако с точки зрения публичного права, как мы отметили, учреждения выступают частью государственного механизма (механизма местного самоуправления). Они реализуют функции государства или муниципального образования в управленческой, социально-культурной сферах. Иными словами, государство (муниципальное образование) действует через свои учреждения, деятельность учреждений — часть государственной (муниципальной) деятельности. Это общее соображение касается и финансовой деятельности учреждений, которую нельзя рассматривать в отрыве от финансовой деятельности соответствующих публичных образований.

Поэтому финансово-правовой статус рассматриваемых учреждений приобретает двойственный характер: с одной стороны, учреждения участвуют во внутрисистемных отношениях с государственными структурами, а с другой — выступают агентами государства во внешних отношениях. Очевидно, что во втором случае финансово-правовой (как и публично-правовой в целом) статус государственных и муниципальных учреждений произведен от правового статуса государства (муниципального образования). Оказывая государственные (муниципальные) услуги в соответствии с государственным (муниципальным) заданием, учреждения расходуют средства соответствующих бюджетов согласно расходным обязательствам публичного образования — учредителя. Государство не может наделить учреждения правовым статусом, противоречащим выполнению государственных (муниципальных) функций. Так, не может быть создано учреждение, цель деятельности которого состоит в расходовании бюджетных ассигнований в интересах какого-либо частного лица, поскольку это несовместимо с публично значимой деятельностью государства (муниципального образования).

Во внутрисистемных отношениях дело обстоит сложнее: требуется дифференцированный подход в зависимости от типа учреждения. Бюджетные учреждения являются участниками бюджетного процесса на федеральном, региональном или муниципальном уровнях. Они обладают бюджетными полномочиями по составлению и исполнению бюджета (ст. 161—162 БК РФ), которые явно производны от бюджетных полномочий соответствующего публичного образования (ст. 7—9 БК РФ). Однако автономные учреждения, несмотря на то, что их деятельность по оказанию государственных (муниципальных) услуг финансируется за счет бюджетных ассигнований, не являются бюджетополучателями. Входя в государственный механизм, они, тем не менее, в известной мере противостоят бюджетной системе. Они не исполняют отдельных бюджетных полномочий государства или муниципального образования, а лишь пользуются бюджетными субсидиями, как и другие юридические лица. Автономные учреждения не признаются участниками бюджетного процесса (они могут лишь играть роль при формировании государственного (муниципального) задания, учитываемого при составлении проекта бюджета). Кроме того, любые учреждения противостоят бюджетной системе и приобретают финансово-правовой статус, противоположный (дополнительный) статусу государства в рамках налоговых правоотношений. Наравне с частными лицами они обязаны уплачивать в бюджет законно установленные налоги и сборы. Не случайно на государственные и муниципальные учреждения-налогоплательщики распространяются все соответствующие конституционные гарантии, установленные гражданам в коммерческих организациях, находящихся в частной собственности.

Мы выяснили, что правовой статус имеет отраслевую специфику. Но не все учреждения обладают равным финансово-правовым стату-

сом. Это связано с тем, что финансово-правовой статус можно рассматривать на трех уровнях: общем, специальном и индивидуальном. В литературе принято делить статус на общий (конституционный), отраслевой и специальный¹⁵. На наш взгляд, такое деление лишено единого основания. Отраслевой статус может быть как общим (финансово-правовой статус налогоплательщика), так и индивидуальным (финансово-правовой статус Российской академии наук), а конституционный — как общим (конституционный статус личности), так и специальным (конституционный статус автономного округа).

Понятия общего и специального статуса относительны. Например, статус учреждения является специальным по отношению к общему статусу организации. Однако мы считаем целесообразным говорить об общем статусе применительно к соответствующему субъекту права. Так, в нашем случае статус государственного (муниципального) учреждения будет считаться общим. Одновременно учреждения обладают рядом других общих финансово-правовых статусов, выступая как бы их пересечением. Они могут обладать статусом налогоплательщика, налогового агента, бюджетополучателя, главного распорядителя средств бюджета, администратора доходов бюджета, получателя бюджетных субсидий, организации — участника денежного обращения, валютного резидента.

Поскольку рассматриваемые учреждения могут классифицироваться по различным критериям, мы можем говорить о специальных статусах. Так, по типу учреждения можно выделить специальный статус бюджетных учреждений или автономных учреждений, по форме собственности — специальный статус государственных учреждений или муниципальных учреждений, по сфере деятельности — статус учреждений — органов власти, учреждений социальной сферы и т.д. Статус учреждений, основанных на одной и той же форме собственности, различается в зависимости от их учредителя, поскольку на них распространяется различное законодательство. Так, различен статус государственных учреждений здравоохранения федерального уровня, Пермского края и Еврейской автономной области. В зависимости от цели анализа степень специализации статуса можно углублять (например, финансово-правовой статус муниципальных театров города Москвы). Как общий, так и специальный статусы устанавливаются законодательством. Но приобретаются эти статусы на основании учредительных документов (в силу которого учреждение создается по определенному типу, с указанием учредителя) и иных индивидуальных актов. Так, акты в области бюджетной классификации могут распространить на учреждение статус администратора доходов бюджета.

В своем фактическом правовом положении практически любое лицо неповторимо: реализуя свою правоспособность, оно может при-

¹⁵ См.: *Бит-Шабо И. В.* Бюджетные учреждения как субъекты финансового права : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. С. 170.

обретать многообразные права и обязанности. Однако феномен индивидуального правового статуса характерен не для всех субъектов права. Так, физические лица с отменой средневековых привилегий признаются равными в своих правах и обязанностях. Они могут обладать лишь специальным статусом при наличии объективных критериев (например, статус индивидуального предпринимателя). Однако статус юридических лиц определяется отчасти их учредительными документами или специальными правовыми актами, регулирующими деятельность соответствующего лица. Применительно к государственным (муниципальным) учреждениям такие документы играют особую роль как для их гражданско-правового, так и для финансово-правового статуса. Будучи некоммерческими организациями, учреждения обладают специальной правоспособностью. Они вправе осуществлять только те виды деятельности, которые предусмотрены их учредительными документами. Свое имущество они вправе использовать также только в соответствии со своими уставными целями. Поскольку учреждения выступают частью властного механизма, задача учредительных документов — вписать их в этот механизм, установить подведомственность учреждений тем или иным органам власти, порядок управления ими и их имуществом. Орган, в ведении которого находится учреждение, устанавливает для него государственное (муниципальное) задание, выступает по отношению к нему распорядителем бюджетных средств либо перечисляет ему субсидии, контролирует его финансовую деятельность в пределах своей компетенции. Существуют единственные в своем роде государственные (муниципальные) учреждения со специфическим финансово-правовым статусом, действующие на основании специальных актов: Банк России, органы управления внебюджетными фондами и др.

Элементами финансово-правового статуса учреждений являются: правоспособность, деликтоспособность, общие права, обязанности и полномочия, законные интересы. Общие права, обязанности и полномочия учреждение имеет единственно в силу своей правосубъектности (а не приобретает при реализации своей правоспособности). При характеристике индивидуального статуса уместнее говорить о статусных (безусловных) правах, обязанностях и полномочиях. Иногда в структуру финансово-правового статуса вводят цели и методы деятельности¹⁶. Но это параметры, а не элементы правового статуса. Оценить их значение для правового статуса и юридическую природу можно только в соотношении с названными элементами. Так, установление целей деятельности может сказаться на правоспособности, бюджетных полномочиях учреждения. Мы указали на структуру финансово-правового статуса учреждений лишь для того, чтобы прояснить контуры рассматриваемого понятия. Подробный анализ этой структуры с обосно-

¹⁶ См.: Бакаева О. Ю. Содержание категории «финансово-правовой статус» (на примере таможенных органов) // Государство и право. 2006. № 1. С. 96.

ванием вхождения каждого элемента в состав правового статуса является предметом отдельного исследования.

Проведенный нами анализ позволяет прийти к следующему заключению. Правовой статус является интегральной характеристикой субъекта права. Он принадлежит лицу безусловно в силу его правосубъектности, определяется законодательством и (применительно к организациям) учредительными документами. Он может восприниматься в двух качествах: субъективном (как совокупность правовых позиций) и атрибутивном (как свойства лица — носителя правосубъектности). Поскольку каждая отрасль права имеет специфический набор субъектов права, правовой статус обладает отраслевой спецификой. Финансово-правовой статус формируется нормами финансового права, а также конституционными нормами и нормами других отраслей, если они могут оказать влияние на финансовую право- и дееспособность, права, обязанности, полномочия и законные интересы лица в сфере финансовой деятельности. Финансово-правовой статус государственных и муниципальных учреждений проявляется, прежде всего, в их имущественных отношениях с учредителем — соответствующим публичным образованием. При этом он отчасти произведен от правового статуса учредителя, отчасти же дополняет его. Финансово-правовой статус государственных и муниципальных учреждений можно рассматривать на трех уровнях: общем, специальном и индивидуальном.

*Государственный университет —
Высшая школа экономики*

*Соболев А. В., аспирант кафедры
финансового права юридического факуль-
тета Воронежского государственного
университета*

*E-mail: olga_rogacheva@mail.ru
Тел.: 8(4732) 55-84-79*

*State University — High School of
Economics*

*Sobolev A. V., Postgraduate Student of
the Financial Law Department of the Law
Faculty of the Voronezh State University*

*E-mail: olga_rogacheva@mail.ru
Tel.: 8(4732) 55-84-79*