УДК 347.195.2

Грушина А.А.,
старший преподаватель кафедры «Административное и финансовое право»
Орловского филиала РАНХиГС при Президенте РФ

К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ СТАТУСЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ АВТОНОМНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

В данной статье рассматривается актуальная проблема реализации закона об автономных учреждениях. Автором проделан анализ основных положений и нововведений. Обращено внимание на то, что рассматриваемый закон содержит в себе ряд существенных недостатков, которые не позволят в будущем достичь целей рассматриваемого закона.

Ключевые слова: стратегия развития, государственные учреждения, автономные учреждения, распоряжение имуществом, учредители, государственная услуга, правовой режим.

Стратегия развития России до 2020 года декларирует изменение качества развития Российской Федерации, переход к инновационной модели. Чертами завтрашней системы госуправления должны стать самостоятельность и ответственность, динамичное движение вперёд, следование общей идеологии развития страны, эффективное использование ресурсов, смелые и неординарные решения, поддержка инициативы и инноваций, сменяемость кадров, компетентность и кругозор. Причём эти подходы должны стать основой функционирования не только госуправления, но и всей бюджетной системы

На повышение эффективности предоставления государственных и муниципальных услуг нацелен также Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[1]. В связи с этим реформирование статуса государственных (муниципальных) учреждений давно стало насущной потребностью, продиктованной не только экономическими причинами, но и необхо-

димостью более гибкого взаимодействия учредителя — государства с отраслевыми объектами всего социально-культурного комплекса. От ведомственной опеки как наследия прошлого государство намерено перейти к механизму партнёрства, контрактным отношениям, чёткому планированию конкретного результата, поощрению начал самоорганизации, творческой активности и инициативы бюджетополучателей. Такое кардинальное изменение правовой основы деятельности государственных и муниципальных учреждений напрямую связано с принятием Федерального закона «Об автономных учреждениях»[2]. Еще в 2006 г. круг субъектов российского права был расширен за счёт включения в него государственных учреждений нового типа — государственных автономных учреждений.

В научных публикациях прослеживается вывод о том, что традиционные организационно-правовые формы, в которых создаются и функционируют коллективные субъекты административного права, перестали быть достаточным средством, выражающим потребности и реалии административно-правовых отношений.

Государственные автономные учреждения должны занять достойное место при формировании более оптимальной системы государственного управления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах.

Анализ административно-правового статуса государственного автономного учреждения обусловлен потребностью в дальнейшем совершенствовании системы государственно-правового регулирования социальной сферы, повышении качества государственных услуг в социокультурном секторе.

Вместе с тем необходимость развития российского общества, адекватного складывающимся социально-экономическим условиям, и значимость места, которое занимают государственные автономные учреждения среди субъектов административного права, административно-правового регулирования деятельности этого нового типа государственных учреждений, потребовали проведения всестороннего анализа административно-правового статуса государственных автономных учреждений. С точки зрения теории и правоприменительной практики обозначилась задача — выявить имеющиеся погрешности правовой регламентации, определить те стороны и аспекты, которые необходимо совершенствовать, качественно улучшать.

В науке административного права на настоящий момент еще только происходит формирование представлений о понятии и содержании административно-правового статуса государственного автономного учреждения. Основное место в литературе занимает исследование теоретических вопросов, связанных с административно-правовым статусом коллективных субъектов.

Однако имеющиеся теоретические наработки не раскрывают сущность категории «административно-правовой статус государственного автономного учреждения», не отражают его содержание, так как статус автономного учреждения как субъекта административного права не был предметом специального научного исследования.

Автономное учреждение как субъект административного права — это государственная или муниципальная некоммерческая организация, созданная компетентным органом государственной власти или органом местного самоуправления для оказания публичных услуг по заданию собственника и за его счет (полностью или частично) и финансируемая в этих целях из соответствующего бюджета.

Особенности государственных автономных учреждений в сравнении с другими субъектами административного права заключаются в следующем:

— автономные учреждения создаются государственными органами, являются юридическими лицами публичного права;

— характеризуются автономией (закрепление широких правовых возможностей самоуправления), в том числе в отношениях с учредителем (вышестоящим органом государственного управления);

— создаются в целях осуществления функций по предоставлению государственных услуг;

— деятельность их строится вокруг заданий, которые устанавливаются учреди-

телем, исходя из предусмотренной в их уставе основной деятельности, и для осуществления которой автономные учреждения получают соответствующее бюджетное финансирование;

— автономные учреждения (на определенных условиях и в соответствии с законом) вправе оказывать платные услуги;

— управление ими строится на принципе сочетания единоначалия (ректор, директор, главврач) и коллегиальности (наблюдательный совет, ученый совет);

— распоряжение недвижимым и движимым имуществом, приобретенным за счет внебюджетных средств, осуществляется ими самостоятельно;

— в отношении автономных учреждений установлена усложненная система контроля (аудит годовой бухгалтерской отчетности, утверждение отчетности наблюдательным советом);

— они несут самостоятельную от учредителя ответственность (финансовую, материальную, юридическую) за качество предоставляемых услуг и эффективность внутреннего управления.

Автономные учреждения характеризуются видовым многообразием. В работе приведена классификация автономных учреждений. В частности, в зависимости от собственника имущества (учредителя автономного учреждения) различают автономные учреждения, созданные Российской Федерацией, субъектом РФ, муниципальным образованием.

В зависимости от предмета деятельности выделяют:

— образовательные автономные учреждения (школы, гимназии, лицеи, детские сады, колледжи, институты, университеты и др.);

— автономные учреждения культуры (дома и дворцы культуры, театры, кинотеатры, филармонии, концертные залы, библиотеки, музеи и др.);

— научные автономные учреждения (НИИ, лаборатории, научные центры, опытные производства, научные станции и др.);

— социальные автономные учреждения (дома-интернаты для престарелых и инвалидов, детские дома-интернаты для умственно отсталых детей, социально-реабилитационные центры для несовершеннолетних и др.);

— физкультурно-спортивные автономные учреждения (спортивные клубы, коллективы физической культуры, детско-юношеские клубы физической подготовки и др.);

— автономные учреждения системы здравоохранения (лечебно-профилактические учреждения, аптечные учреждения, санитарно-профилактические учреждения и др.);

— автономные учреждения занятости;

— другие автономные учреждения.

Автономные учреждения классифицированы также в зависимости от масштаба деятельности, порядка создания, порядка легализации осуществляемой деятельности, вида административно-правового статуса.

Услуга, оказываемая государственным автономным учреждением, — это персонифицированная, правомерная, нормативно закрепленная деятельность автономного учреждения в рамках заданий, которые устанавливаются учредителем автономного учреждения, исходя из предусмотренной в его уставе основной деятельности, и по запросу граждан или организаций, направленная на реализацию их прав и законных интересов, состоящая в непосредственном удовлетворении духовных и материальных потребностей в области науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, в других, как правило, социокультурных сферах.

Наделение государственных автономных учреждений правом предоставления государственных услуг требует осуществления за ними государственного контроля качества. Правовой режим оказания услуг должен обеспечивать реализацию социальных гарантий и прав граждан на образование, охрану здоровья и медицинскую помощь, жилище, социальное обеспечение, участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, получение квалифицированной юридической помощи и других прав, закрепленных в Конституции РФ. Для достижения эффективности контроля необходимо создание обособленных структурных подразделений в профильных отраслевых органах исполнительной власти, обеспечи-

вающих организационно-методическую поддержку автономных учреждений и контроль в сфере законодательства об автономных учреждениях.

Государственное автономное учреждение может обладать общей административной правоспособностью, а также выступает носителем специальной административной правоспособности. Административная правоспособность государственного автономного учреждения возникает до приобретения им статуса юридического лица, а именно с момента издания административно-правовых актов, предусматривающих его учреждение, и утверждения его устава. Административная дееспособность у государственного автономного учреждения возникает в результате проведения соответствующих регистрационных, а в необходимых случаях и дополнительных легализующих процедур. Правовые основания для приобретения автономным учреждением полного либо ограниченного объема административной дееспособности устанавливаются в нормативно-правовых актах.

В содержании административной правоспособности автономного учреждения можно обозначить четыре уровня способности иметь предусмотренные административными нормативными предписаниями субъективные права и нести юридические обязанности, предоставляемые данному субъекту права как:

— некоммерческой организации (учреждению);

— автономному учреждению;

— автономному учреждению в соответствии с родовым видом его деятельности, например, учреждению физической культуры и спорта, образования, культуры;

— автономному учреждению в соответствии с его специализацией в рамках родового вида деятельности, например, автономному дошкольному образовательному учреждению, автономному общеобразовательному учреждению.

Административно-правовой статус государственного автономного учреждения представляет собой юридически закрепленное положение данного субъекта права, определяемое его организационно-правовой формой, правами и обязанностями, с которыми нормы административного права связывают возникновение, изменение и прекращение организационных управленческих и внутриорганизационных отношений. Административно-правовой статус государственного автономного учреждения может быть общим и особенным.

Особенность административно-правового статуса автономного учреждения заключается в том, что государство осуществляет в отношении его не управление, а государственное регулирование его деятельности (посредством законодательной регламентации, определения задания, отвечающего интересам государства в сфере деятельности данного учреждения, осуществления административного надзора и т.д.). Для автономного учреждения характерно сочетание государственного регулирования и самоуправления, в сфере которого и реализуется его статус как субъекта административного права.

Основные компоненты структуры общего административно-правового статуса государственных автономных учреждений представлены в законодательстве нормами, регулирующими:

— порядок создания и государственной регистрации автономных учреждений;

— права, юридические обязанности, а также адресованные автономным учреждениям правовые запреты;

— содержание и порядок отношений, возникающих в рамках реализации административных полномочий государственных органов исполнительной власти в отношении автономных учреждений;

— порядок формирования и функционирования органов управления автономных учреждений, их полномочия;

— лицензирование и другие способы легализации деятельности автономных учреждений;

— порядок осуществления автономными учреждениями функций по предоставлению государственных услуг;

— порядок реорганизации и ликвидации автономных учреждений;

— гарантии прав автономных учреждений.

В настоящее время нормы, регулирующие те или иные аспекты организации и деятельности автономных учреждений, находятся в сфере подзаконного нормотворчества, в то время как требуется законодательная регламентация административно-правового статуса автономного учреждения[3]. Необходимо привести различные виды автономных учреждений к единой правовой модели посредством систематизации законодательства об автономных учреждениях, что позволит установить общие начала осуществления автономными учреждениями функций по предоставлению государственных услуг, определить стандарты качества и доступности этих услуг, внедрить процедуры контроля и оценки деятельности автономных учреждений, зафиксировать порядок и сроки формирования задания учредителя, гарантированность его получения[4].

В связи с тем, что область образования является самым большим сектором социальных услуг, затрагивающим интересы всего общества, необходимо урегулировать статус автономных образовательных учреждений специальным Федеральным законом «Об автономных образовательных учреждениях».

Таким образом, проблема автономных учреждений в России находится на пике своей актуальности, законодатель сделал лишь первые шаги на пути правовой регламентации административных процедур оказания публичных услуг. Основными направлениями совершенствования административного законодательства в этой сфере должны стать разработка и внедрение отраслевых стандартов предоставления государственных услуг, создание системы внутреннего и внешнего аудита для контроля за соблюдением стандартов оказания государственных услуг и др.

[1] Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» // СЗ РФ 2010. № 19, ст. 2291.

[2] См. Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» // СЗ РФ. 2006. № 45, ст. 4626; 2007. № 31, ст. 4012; 2007. № 43, ст. 5084.

[3] См.: Маркина Е.В. Финансовые аспекты реформирования бюджетного сектора экономики // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2005. № 5.

[4] См.: Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М., 2007. С. 264.

Grushina A.A., e-mail: 2008gru@rambler.ru
Senior lecturer of the department "Administrative and Financial Law" of the Orel branch of RANE and CS under the President of the RF

ON THE LEGAL STATUS OF AUTONOMOUS PUBLIC INSTITUTIONS

The article deals with the current problem of implementing the law on autonomous institutions. The author has carried out the analysis of the basic guidelines and innovations. Close attention is paid to the fact that the law in question contains a number of significant deficiencies that will not allow achieving the purposes of the considered law in future.

Key words: strategy of development, government agencies, autonomous agencies, disposal of property, the founders, public service, the legal regime.