АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН ПО РЕГУЛИРОВАНИЮ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Усманов Бехруз Шовкат угли
Центр исследований проблем приватизации и управления государственными активами при Агентстве по управлению государственными активами Республики Узбекистан
e-mail: taxn_1993@mail.ru

Аннотация. *В статье проведён анализ законодательства зарубежных государств в целях сопоставления правового регулирования создания и деятельности организаций, выполняющих функции, определённые их учредительными документами, и использующих государственное или муниципальное имущество. Исследование охватывает Республику Казахстан, Российскую Федерацию, Республику Беларусь, Грузию, Азербайджанскую Республику, Федеративную Республику Германия, Республику Польша и Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии. Сравнение проведено по восьми взаимосвязанным направлениям: вопросы создания (учреждения); финансирование деятельности; управление; учёт и реестр; типы государственных учреждений; вопросы реорганизации; ответственность; отчётность.*

Ключевые слова: *государственные учреждения, зарубежное законодательство, сравнительно-правовой анализ, государственное имущество, право оперативного управления, публичные юридические лица, имущественная ответственность государства, реестр государственного имущества, реорганизация и ликвидация, отчётность и прозрачность.*

Annotatsiya. *Maqolada ta’sis hujjatlarida belgilangan vazifalarni bajaruvchi hamda davlat yoki munitsipal mulkdan foydalanuvchi tashkilotlarni tashkil etish va ularning faoliyatini huquqiy tartibga solishni taqqoslash maqsadida xorijiy davlatlar qonunchiligi tahlil qilingan. Tadqiqot Qozog‘iston Respublikasi, Rossiya Federatsiyasi, Belarus Respublikasi, Gruziya, Ozarbayjon Respublikasi, Germaniya Federativ Respublikasi, Polsha Respublikasi hamda Buyuk Britaniya va Shimoliy*

Irlandiya Birlashgan Qirolligini qamrab oladi. Taqqoslash o‘zaro bog‘liq sakkizta yo‘nalish bo‘yicha amalga oshirilgan: tashkil etish (ta’sis etish) masalalari; faoliyatni moliyalashtirish; boshqaruv; hisobga olish va reyestr; davlat muassasalari turlari; qayta tashkil etish masalalari; javobgarlik; hisobot.

Kalit so‘zlar: *davlat muassasalari, xorijiy qonunchilik, qiyosiy-huquqiy tahlil, davlat mulki, operativ boshqaruv huquqi, ommaviy yuridik shaxslar, davlatning mulkiy javobgarligi, davlat mulki reyestri, qayta tashkil etish va tugatish, hisobdorlik va shaffoflik.*

Abstract. *The article analyzes the legislation of foreign countries to compare the legal regulation of the establishment and operation of organizations that perform functions defined by their founding documents and utilize state or municipal property. The study covers the Republic of Kazakhstan, the Russian Federation, the Republic of Belarus, Georgia, the Republic of Azerbaijan, the Federal Republic of Germany, the Republic of Poland, and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. The comparison was conducted across eight interconnected areas: establishment (incorporation) issues; financing of operations; management; accounting and registers; types of state institutions; reorganization issues; liability; and reporting.*

Keywords: *state institutions, foreign legislation, comparative legal analysis, state property, right of operational management, public legal entities, property liability of the state, state property register, reorganization and liquidation, reporting and transparency.*

Республика Казахстан

Основным профильным актом является Закон Республики Казахстан от 1 марта 2011 года № 413-IV «О государственном имуществе». Закон объединяет нормы о составе государственного имущества, компетенции публичного собственника, государственных юридических лицах, приватизации, аренде, учёте и мониторинге активов. Он состоит из 18 глав и 219 статей [1].

Государственным учреждениям непосредственно посвящён параграф 6 главы 11 статьи 159-165. Общие правила о государственных юридических лицах, включая учредительные документы и прекращение, содержатся в статьях 123-130, а централизованный учёт государственного имущества и реестр регулируются статьями 196-201 [2].

Особенности регулирования государственных учреждений:

1. Вопросы создания (учреждения)

Вышеуказанном законе в статье 159 определено разделение учреждения на республиканские и коммунальные. Республиканское учреждение создаётся Президентом или Правительством, коммунальное соответствующим местным исполнительным органом, а на низовом уровне аппаратом акима при предусмотренных законом согласованиях. Совместное создание учреждения государством и частными лицами не допускается. Учредительным документом служит устав либо положение, утверждаемое отраслевым или местным органом в пределах компетенции (статья 124).

2. Финансирование деятельности

Статья 160 определяет финансирование государственных учреждений соответствующего бюджета согласно бюджетного законодательства. Это означает, что данный закон определяет общий источник для финансирования, но доходная деятельность организаций допустима только при наличии специального нормативного основания и не должна превращать учреждение в коммерческую организацию.

3. Управление

При создании учреждений учредителем является уполномоченный орган по государственному имуществу, отраслевой или местный орган. При этом учреждение владеет и пользуется закреплённым имуществом в пределах его назначения, закона и учредительного документа. В статье 161 самостоятельное отчуждение или иное распоряжение закреплённым имуществом и активами, приобретёнными за счёт сметы, по общему правилу запрещено. В статье 162 допускается изъятие и перераспределение имущества собственником в установленном порядке.

4. Учёт и реестр

Статьи 196-201 устанавливают единый централизованный учёт в форме реестра государственного имущества и параллельный ведомственный учёт. В реестре отражаются идентифицирующие характеристики, закрепление объекта, балансовая стоимость, обременения, ответственные лица и основания возникновения или прекращения прав. Внесение записи имеет регистрационно-информационное, а не правоустанавливающее значение. Передача объекта другому органу или пользователю сама по себе не прекращает его учёт а сведения актуализируются и сохраняются в архиве.

5. Типы государственных учреждений

Закон различает республиканские и коммунальные учреждения по уровню его создания. Отдельно урегулированы учреждения, являющиеся

государственными органами а статьи 163-164 учитывают их права, полномочия и специальные ограничения участия в решении имущественных вопросов.

6. Вопросы реорганизации

Статья 130 определяет, что реорганизация и ликвидация республиканского юридического лица производятся по решению Правительства а коммунальный по решению компетентного местного органа. После реорганизации оставшееся имущества перераспределяется собственником, а деньги зачисляются в соответствующий бюджет.

7. Ответственность

Статья 165 определяет специальный порядок, учреждение отвечает находящимися в его распоряжении деньгами, а взыскания закреплённым имуществом не допускается. При недостаточности денег субсидиарную ответственность несёт Правительство или административно-территориальная единица средствами соответствующего бюджета. Такое правило заранее распределяет риск между учреждением и собственником.

8. Отчётность

Открытость обеспечивается сочетанием реестрового учёта, правил предоставления сведений из реестра и общего Закона «О доступе к информации». При этом реестр содержит и служебные сведения. Для законопроекта важно раздельно определить сведения, открытые всем, сведения для межведомственного обмена, сведения ограниченного доступа, ответственность за несвоевременное обновление данных.

Российская Федерация

В Российской Федерации нет единого закона о государственных учреждениях. Регулирование распределено между Гражданским кодексом Российской Федерации (часть первая) [3], Федеральным законом от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» [4], Федеральным законом от 3 ноября 2006 года № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» [5], Бюджетным кодексом [6] и подзаконными актами об учёте федерального имущества.

Общий гражданско-правовой статус государственного или муниципального учреждения закреплён прежде всего в статьях 123.21-123.22 ГК. Статья 123.23 относится к частному учреждению и не должна использоваться для характеристики государственных учреждений. Специальный Закон № 174-ФЗ содержит статьи 1-21, тогда как для бюджетного учреждения ключевой является статья 9.2 Закона № 7-ФЗ, а для казённого статьи 6, 161 и 162 Бюджетного кодекса. Отличие казённого учреждения от бюджетного учреждения в том, что

она работает под строгим контролем государственного органа и расходует средства только по бюджетной смете, а бюджетное учреждение получает государственное задание, но имеет больше самостоятельности в использовании собственных доходов и части имущества.

Особенности регулирования государственных учреждений:

1. Вопросы создания (учреждения)

Учреждение создаётся собственником Российской Федерацией, субъектом Федерации или муниципальным образованием на основании решения компетентного органа и устава. Для автономного учреждения статьи 5-7 Закона № 174-ФЗ определяют решение о создании, учредителя и обязательное содержание устава. Изменение типа учреждения не тождественно его реорганизации и проводится по специальной процедуре.

2. Финансирование деятельности

Казённое учреждение действует на основании бюджетной сметы, принимает обязательства в пределах лимитов и проводит операции через лицевые счета, его доходы по общему правилу поступают в соответствующий бюджет. Бюджетное и автономное учреждения получают субсидию на выполнение государственного или муниципального задания и могут получать собственные доходы от предусмотренной уставом деятельности. Финансовая автономия должна оцениваться вместе с ограничениями по недвижимости и особо ценному движимому имуществу.

Управление

Учредитель утверждает устав и задание, назначает руководителя, контролирует сохранность имущества и согласовывает предусмотренные законом сделки. У автономного учреждения обязательно действует наблюдательный совет, полномочия и процедуры которого регулируются статьями 10-17 Закона № 174-ФЗ. Крупные сделки бюджетного учреждения, а также сделки, в которых имеется личная заинтересованность его должностных лиц, подлежат дополнительной проверке и контролю. Таким образом, объём коллегиального управления зависит от типа учреждения.

4. Учёт и реестр

Имущество учреждения учитывается в бухгалтерской и бюджетной отчётности, а федеральные активы также в реестре федерального имущества по правилам Правительства. Государственная регистрация юридического лица ведётся отдельно в Едином государственном реестре юридических лиц. Единого

имущественного реестра для всех уровней публичной собственности нет, федеральный, региональный и муниципальный учёт разграничены.

5. Типы государственных учреждений

Статья 123.22 ГК прямо устанавливает три типа это казённое, бюджетное и автономное учреждение. Они различаются способом финансирования, составом имущества, которым можно отвечать по обязательствам, объёмом самостоятельности, режимом собственных доходов и системой управления.

6. Вопросы реорганизации

Общие правила следуют из ГК и Закона № 7-ФЗ, а статьи 18-19 Закона № 174-ФЗ дополнительно регулируют реорганизацию, изменение типа и ликвидацию автономного учреждения. Решение принимает собственник или уполномоченный им орган, судьба имущества и обязательств определяется передаточными и ликвидационными процедурами.

7. Ответственность

Правила ответственности зависят от вида учреждения. Казённое учреждение отвечает по своим обязательствам имеющимися денежными средствами. Если этих средств недостаточно, дополнительную ответственность несёт собственник. Бюджетное и автономное учреждения отвечают только тем имуществом, которое определено законом. Их собственник, как правило, не отвечает по их обязательствам. Исключения устанавливаются Гражданским кодексом, в том числе в случаях причинения вреда гражданам. Поэтому порядок и пределы ответственности необходимо определять отдельно для каждого вида учреждения.

8. Отчётность

Статья 32 Закона № 7-ФЗ связывает контроль с раскрытием документов и сведений о государственных и муниципальных учреждениях на официальном сайте. Публикуются данные об учредителе, задании, планах финансово-хозяйственной деятельности, отчётности и результатах деятельности в объёме, определённом законодательством. Реестровая открытость не отменяет отраслевой, бюджетный и финансовый контроль со стороны учредителя, казначейства и контрольных органов.

Республика Беларусь

В Республике Беларусь деятельность государственных учреждений регулируется не одним специальным законом, а несколькими нормативно-правовыми актами. Основу составляют Гражданский кодекс Республики Беларусь от 7 декабря 1998 года [7], Бюджетный кодекс Республики Беларусь от

16 июля 2008 года [8] и Постановление Совета Министров от 19 июля 2013 года № 641 «О внебюджетных средствах бюджетных организаций» [9].

Ключевыми являются статья 120 Гражданского кодекса «Об учреждении», статьи 277 и 279 «О праве оперативного управления и распоряжении имуществом», статьи 79 и 103 Бюджетного кодекса «О приносящей доход деятельности, смете и обязательствах», а также пункты 6-10 и 23 Постановления № 641 «О раздельном учёте бюджетных и внебюджетных операций».

Особенности регулирования государственных учреждений:

1. Вопросы создания (учреждения)

Учреждение создаётся собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера. Собственник определяет цели, утверждает устав, назначает руководителя, контролирует деятельность и сохранность имущества, а также принимает решение о реорганизации или ликвидации. Для государственного имущества полномочия собственника осуществляют Правительство, уполномоченные республиканские органы, местные органы управления и иные уполномоченные организации.

2. Финансирование деятельности

Статья 120 ГК допускает полное или частичное финансирование собственником. Бюджетная организация является более узкой категорией она финансируется из соответствующего бюджета на основе бюджетной сметы. Согласно статье 79 Бюджетного кодекса, бюджетные организации могут заниматься деятельностью, приносящей доход, если она соответствует их уставным целям или направлена на выполнение важных для государства задач. Порядок получения и использования таких внебюджетных средств установлен постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 19 июля 2013 года № 641 «О внебюджетных средствах бюджетных организаций».

3. Управление

В этой системе основные решения принимает собственник. Он определяет задачи учреждения, устанавливает пределы его деятельности, назначает руководителя и контролирует использование имущества. Учреждение может пользоваться переданным ему имуществом, но не вправе без согласия собственника продавать, передавать или иным образом распоряжаться им, включая активы, приобретённые за выделенные средства. В случаях, предусмотренных законодательством, собственник может изъять это имущество.

4. Учёт и реестр

Бюджетная организация ведёт единый баланс, но отдельно учитывает бюджетные средства, внебюджетные доходы, расходы и имущество в зависимости от источника их получения. Для внебюджетных средств также составляются отдельные сметы и отчёты. В рассмотренных нормативных актах не предусмотрен единый реестр всего имущества государственных учреждений. Недвижимость, земельные участки и другие виды имущества учитываются в разных государственных системах по правилам, установленным отдельными нормативными актами.

5. Типы государственных учреждений

Гражданский кодекс закрепляет общую форму «учреждение», а Бюджетный кодекс выделяет бюджетную организацию как учреждение с бюджетно-сметным финансированием и специальным режимом учёта. Для отдельных отраслей статус дополнительно конкретизируется специальным законодательством.

6. Вопросы реорганизации

Решение о реорганизации относится к полномочиям собственника и осуществляется по правилам Гражданского кодекса и специального законодательства. Учредительный акт и устав должны определять компетентный орган и порядок передачи функций, имущества, требований и обязательств. Для бюджетной организации необходимо одновременно урегулировать закрытие смет, лицевых счетов и внебюджетных источников.

7. Ответственность

В статье 120 Гражданского кодекса учреждение отвечает по обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами. При их недостаточности собственник несёт субсидиарную ответственность.

8. Отчётность

Рассмотренные документы прежде всего требуют, чтобы учреждения отчитывались перед собственником, финансовыми и контролирующими органами. При этом они не предусматривают размещение всей информации об учреждениях на едином открытом портале. Поэтому правила бухгалтерского учёта сами по себе не подтверждают наличие открытого или общедоступного реестра.

Грузия

Закон Грузии от 28 мая 1999 года № 2052 «О юридическом лице публичного права» является самостоятельным профильным актом. Он включает 6 глав и 20 статей, такие как общие положения, создание, организацию деятельности,

управление и государственный контроль, финансирование и прекращение, переходные и заключительные нормы [10].

Закон создаёт форму Legal Entity under Public Law (далее – LEPL), которая отделена от государственного органа, обладает специальной правоспособностью и выполняет государственные и общественно значимые задачи под государственным контролем. (LEPL) юридическое лицо публичного права организация, отдельная от органов государственного управления, которая самостоятельно осуществляет общественную, социальную, образовательную, культурную или государственную деятельность под особым государственным контролем.

Особенности регулирования государственных учреждений:

1. Вопросы создания (учреждения)

В статье 5 (LEPL) может быть создан законом, постановлением Правительства либо административным актом государственного органа, если такое полномочие прямо предусмотрено законом, предусмотрены также специальные основания для автономных республик и муниципалитета Тбилиси. Правосубъектность возникает после утверждения устава и назначения или избрания лица, уполномоченного представлять организацию. Устав должен определять цели, функции, органы, представительство, контроль, финансовые основы и прекращение.

2. Финансирование деятельности

Статья 13 допускает членские взносы, целевые бюджетные средства, доход от государственного заказа, договорные поступления и иные разрешённые источники. Все средства должны использоваться только для целей и функций организации. Если (LEPL) получает финансирование из государственного бюджета, оно должно быть отражено в соответствующем бюджете.

3. Управление

Статья 10^{1} руководителем юридического лица публичного права, созданного на основе государственной собственности (за исключением общеобразовательных учреждений (школ), учреждений профессионального образования (колледжей или высших учебных заведений), а также юридических лиц публичного (государственного) права, осуществляющих научно-исследовательскую, спортивную или религиозную деятельность), назначается Премьер-министр Грузии, органом государственного контроля, определенным законом или постановлением Правительства Грузии, или высшим исполнительным органом соответствующей автономной республики на

основании отдельного административного акта. Статья 14 требует ведения учёта и составления баланса. Годовой баланс проверяется независимым аудитором, назначаемым органом государственного контроля. Сам Закон Грузии от 28.05.1999 № 2052 «О юридических лицах публичного права» не создаёт единого централизованного реестра активов всех (LEPL). Передача и регистрация конкретного государственного имущества осуществляются по законодательству о государственном имуществе и регистрации соответствующих прав.

5. Типы государственных учреждений

Статья 4 предусматривает две формы юридических лиц публичного права (LEPL). Первая это корпорация, объединяющая своих членов. Вторая это учреждение, которое не имеет членов и создаётся для выполнения государственных или общественно значимых задач. По своему устройству такая организация ближе к государственному учреждению. Для отдельных LEPL специальные законы могут устанавливать особые правила. Если они отличаются от положений общего закона, применяются нормы специального закона.

6. Вопросы реорганизации

Статья 9 если юридическое лицо публичного права в основном занималось предпринимательской деятельностью, соответствующий государственный орган обязан поднять вопрос о реорганизации или ликвидации этого юридического лица. Статьи 15-18 регулируют прекращение и ликвидацию. Акт о прекращении не может иметь меньшую юридическую силу, чем акт о создании. Ликвидаторов назначает орган государственного контроля, а имущество, оставшееся после ликвидации организации, созданной на базе государственного имущества, переходит государству.

7. Ответственность

Юридическое лицо публичного права (LEPL) является самостоятельной организацией. Оно от своего имени приобретает права, принимает на себя обязанности и действует только в пределах полномочий, установленных законом и уставом. Руководитель несёт персональную ответственность за имущество организации и правильное расходование её средств. При этом общий закон не устанавливает, что государство обязано отвечать по всем долгам LEPL. Поэтому в каждом случае необходимо дополнительно изучать специальный закон или иной акт о создании организации, а также её устав.

8. Отчётность

Общий административный кодекс Грузии относит организации, созданные государством или муниципалитетом для выполнения государственных и

общественно значимых функций, к административным органам. Поэтому информация об их деятельности должна быть открыта, кроме сведений, доступ к которым ограничен законом. К ним относятся государственная, коммерческая и профессиональная тайна, а также персональные данные. Таким образом, деятельность этих организаций контролируется не только государственными органами и независимыми аудиторами, но и посредством открытого доступа к официальной информации.

5. Азербайджанская Республика

Закон Азербайджанской Республики от 29 декабря 2015 года № 97-VQ «О публичных юридических лицах» краткий профильный акт из 9 статей. Он определяет сферу применения, понятия, деятельность, создание, правоспособность, устав, имущество, управление, реорганизацию и ликвидацию [11].

Закон устанавливает общие правила, а конкретные вопросы управления имуществом, финансирования и деятельности каждой организации определяются в решении о её создании и уставе. После принятия в 2015 году закон несколько раз изменялся в 2016, 2017, 2019, 2020 и 2023 годах. Поправка от 6 июля 2023 года уточнила, что этот закон применяется к Центральному банку только по вопросам, которые не урегулированы специальным Законом «О Центральном банке». Другие правила о публичных юридических лицах распространяются на Центральный банк лишь в тех случаях, когда это прямо предусмотрено [12].

Особенности регулирования государственных учреждений:

1. Вопросы создания (учреждения)

Публичное юридическое лицо создаётся от имени государства органом или учреждением, определённым соответствующим органом исполнительной власти, либо от имени муниципалитета – компетентным муниципальным органом. После поправки 2019 года общий закон больше не закрепляет создание одного публичного юридического лица другим таким лицом. Статус юридического лица возникает после государственной регистрации на основании утверждённого устава [13].

2. Финансирование деятельности

Имущество может формироваться из уставного фонда, иных активов учредителя, бюджетных средств, доходов от работ и услуг, пожертвований, грантов и других уставных источников. Предпринимательская деятельность допустима, только если она служит целям создания и соответствует уставу.

Использование прибыли вне уставных целей зависит от решения учредителя и применимых бюджетных правил.

3. Управление

Статья 8 и устав распределяют полномочия между учредителем и исполнительными либо коллегиальными органами. Учредитель утверждает устав и структуру, определяет уставный фонд и направления развития, формирует органы управления, утверждает годовую финансовую отчётность и принимает решения по существенным сделкам, прибыли, реорганизации и ликвидации. Устав может ограничивать распоряжение имуществом руководителем.

4. Учёт и реестр

Публичное юридическое лицо подлежит государственной регистрации в реестре юридических лиц. Базовый Закон Азербайджанской Республики от 29 декабря 2015 года № 97-VQ «О публичных юридических лицах» предусматривает утверждение годовой финансовой отчётности учредителем, но не создаёт единого реестра всех закреплённых за такими лицами публичных активов. Источники имущества и пределы владения, пользования и распоряжения должны быть детализированы в уставе и специальных актах.

5. Типы государственных учреждений

Закон устанавливает единую форму «публичное юридическое лицо» и различает её прежде всего по учредителю – государство или муниципалитет. Закон не делит эти организации на казённые, бюджетные и автономные. Особенности деятельности каждой организации определяются с учётом её сферы работы и закрепляются в уставе.

6. Вопросы реорганизации

Статья 9 отсылает к уставу и Гражданскому кодексу, а решение относится к полномочиям учредителя в распределении, установленном законом и уставом. Практика показывает, что конкретный президентский или правительственный акт обычно определяет форму присоединения, правопреемство, передачу имущества и распределение полномочий между органами.

7. Ответственность

Первоначально закон устанавливал, отвечает ли государство или муниципалитет по обязательствам созданной ими организации. Однако эти нормы были исключены – статья 7.6 в 2016 году, а статья 7.5 в 2017 году. Поэтому сейчас вопрос ответственности необходимо рассматривать отдельно по каждой организации с учётом Гражданского кодекса, её устава, решения о создании и специальных норм. Кроме того, в 2017 году в закон было добавлено правило,

согласно которому публичное юридическое лицо не может быть признано банкротом.

8. Отчётность

В уставе должно быть указано, как организация информирует общественность о своей работе. Предусмотренные законом сведения о её регистрации можно получить из государственного реестра. Однако общий закон не устанавливает единый список данных о бюджете, имуществе и результатах деятельности, которые обязаны публиковать все такие организации. Поэтому объём раскрываемой информации определяется специальными правилами и уставом каждой организации.

Федеративная Республика Германия

В Германии нет единого федерального закона обо всех государственных учреждениях и, следовательно, единого количества статей для данной сферы. Функциональные аналоги существуют главным образом в формах корпорации, учреждения и фонда публичного права – Körperschaft, Anstalt и Stiftung des öffentlichen Rechts. Их статус формируют Основной Закон Федеративной Республики Германия от 23 мая 1949 года, федеральный или земельный учредительный закон, устав и бюджетное законодательство [14].

Для непосредственно подчинённых Федерации юридических лиц публичного права ключевым общим актом является Федеральное Бюджетное Положение от 19 августа 1969 года Bundeshaushaltsordnung – это Федеральный бюджетный кодекс Германии (далее – BHO). Его часть VI включает §§ 105-112; §§ 105-111 регулируют применимость общих бюджетных норм, бюджет, взносы, утверждение, отчётность, хозяйственный план и аудит Федеральной Счётной Палатой. Земельные организации подчиняются соответствующему земельному праву [15].

Особенности регулирования государственных учреждений:

1. Вопросы создания (учреждения)

Статья 87^3 Основного закона позволяет создавать федеральным законом новые непосредственно подчинённые Федерации корпорации и учреждения публичного права по вопросам федеральной законодательной компетенции. Поэтому самостоятельное федеральное учреждение обычно требует специального законодательного основания. Земельные учреждения создаются по конституционному и административному праву соответствующей земли.

2. Финансирование деятельности

До начала каждого финансового года организация должна подготовить сбалансированный бюджет. В нём указываются ожидаемые доходы, расходы и планируемые финансовые обязательства. Если организация получает взносы или другие платежи от своих участников, их размер устанавливается одновременно с бюджетом. Бюджет утверждает ответственное федеральное министерство, а размер таких платежей дополнительно согласовывается с Федеральным министерством финансов. Если обычная форма бюджета не подходит для деятельности организации, вместо неё составляется хозяйственный план. При ведении бухгалтерского учёта по коммерческим правилам также готовятся годовая финансовая отчётность и отчёт о деятельности. Источниками финансирования могут быть средства федерального бюджета, сборы, взносы и собственные доходы, если это разрешено правилами, установленными для конкретной организации.

3. Управление

Структура управления каждой организации определяется законом о её создании и уставом. В этих документах указываются органы управления, их состав, полномочия и порядок контроля. ВНО не устанавливает единую систему управления для всех организаций и не требует обязательного наличия директора или наблюдательного совета. Если отдельного контролирующего органа нет, бюджет утверждает руководство организации. Если такой орган создан, руководство готовит проект бюджета и передаёт его этому органу на утверждение. После этого бюджет должен быть одобрен соответствующим федеральным министерством. Другие формы государственного контроля определяются отдельно для каждой организации.

4. Учёт и реестр

После окончания финансового года организация составляет финансовый отчёт. Его, а также ведение бюджета и хозяйственную деятельность, проверяют органы, указанные в законе или уставе. Кроме того, § 111 предусматривает внешнюю проверку со стороны Федеральной Счётной Палаты Германии. Общие правила не создают единого открытого реестра, в котором содержались бы сведения обо всех организациях Федерации и федеральных земель и принадлежащем им имуществе. Эти сведения учитываются отдельно в зависимости от вида имущества. Регистрация прав на недвижимость регулируется правилами ведения земельных книг, а информация об участии Федерации в компаниях отражается в специальных отчётах. Для других активов действуют отдельные правила учёта.

5. Типы государственных учреждений

Основными публично-правовыми формами являются корпорация, учреждение и фонд публичного права. Корпорация обычно основана на членстве, учреждение представляет организационно обособленный комплекс ресурсов для выполнения публичной задачи, фонд связывает имущество с устойчивой публичной целью. Конкретная правосубъектность и полномочия зависят от учредительного акта.

6. Вопросы реорганизации

ВНО не содержит общего механизма преобразования всех публично-правовых лиц. Изменение формы, слияние или ликвидация требуют акта той юридической силы и компетенции, которые следуют из учредительного закона и конституционного распределения полномочий. Одновременно регулируются правопреемство, персонал, имущество, обязательства и бюджетное завершение.

7. Ответственность

В Германии нет общего правила, по которому Федерация обязана погашать долги всех организаций публичного права, если у них недостаточно собственных средств. Для каждой организации этот вопрос решается отдельно на основании закона о её создании и общих норм права. При этом необходимо различать долги по договорам и возмещение вреда, причинённого при выполнении государственных полномочий. Для этих случаев действуют разные правила ответственности.

8. Отчётность

§ 1 Федерального закона о свободе информации предоставляет доступ к официальной информации федеральных органов и иных федеральных учреждений в той мере, в какой они выполняют публично-правовые административные задачи, с учётом законных исключений. Финансовая подотчётность обеспечивается бюджетным утверждением, внутренней проверкой и аудитом Федеральной Счётной Палаты. Эти механизмы не означают автоматическую публикацию всех реестровых или коммерчески чувствительных данных [16].

Республика Польша

Польское право не использует единую форму, полностью совпадающую с государственным учреждением. Основным системным актом является Закон от 27 августа 2009 года «О публичных финансах» (Ustawa o finansach publicznych). На официальном портале ELI [17] размещён консолидированный текст, объявленный 26 сентября и опубликованный 28 октября 2025 года [18].

Имущественную часть дополняет Закон от 16 декабря 2016 года «О принципах управления государственным имуществом» [19]. Его актуальный консолидированный текст объявлен 12 марта 2026 года и отражает правовое состояние на 9 марта 2026 года. Ключевыми являются статьи 1, 3-5 и нормы о согласовании распоряжения существенными активами [20].

Особенности регулирования государственных учреждений:

1. Вопросы создания (учреждения)

Статья 12 Закона о публичных финансах определяет органы, которые создают, объединяют и ликвидируют государственные и местные бюджетные единицы. Создающий орган утверждает положение (statut) и определяет имущество, передаваемое в управление. Государственные юридические лица иных видов создаются законом, на основании закона или во исполнение закона компетентным органом для выполнения публичных задач.

2. Финансирование деятельности

Бюджетная единица по статье 11 не имеет юридической личности, покрывает расходы непосредственно из бюджета, а полученные доходы перечисляет в государственный или местный бюджет. Её финансовой основой является план доходов и расходов. Самоуправляемое бюджетное учреждение по статьям 14-16 может выполнять перечисленные местные задачи на платной основе, покрывать расходы собственными доходами и получать только предусмотренные законом субсидии.

3. Управление

Бюджетную организацию создаёт уполномоченный государственный или местный орган. Он утверждает её устав и определяет, какое имущество передаётся ей для работы. Порядок контроля за деятельностью организации устанавливается отдельными законами и её уставом. Руководитель отвечает за управление финансами организации. Переданное государственное имущество необходимо использовать бережно и по назначению, а именно оценивать и защищать его, взыскивать причитающиеся платежи, при необходимости отстаивать права государства в суде и оформлять права на недвижимость в соответствующем реестре.

4. Учёт и реестр

Учёт и отчётность ведутся по финансовым и бухгалтерским правилам. Рассмотренные законы не предусматривают единого реестра, в котором одновременно содержались бы сведения обо всех организациях государственного сектора и обо всём их имуществе. Бюджетные организации,

государственные юридические лица, недвижимость, акции и доли учитываются отдельно. Крупные операции с имуществом государственных юридических лиц требуют специального согласования. Однако такое согласование не заменяет бухгалтерский учёт имущества и регистрацию прав на каждый объект недвижимости.

5. Типы государственных учреждений

Статья 9 перечисляет широкий круг форм такие, как органы власти, бюджетные единицы, самоуправляемые бюджетные учреждения, исполнительные агентства, учреждения бюджетного хозяйства, целевые фонды, публичные учреждения здравоохранения, государственные вузы, учреждения культуры и другие публичные юридические лица. Поэтому польская модель основана на функциональной множественности, а не на одном универсальном типе.

6. Вопросы реорганизации

Статья 12 регулирует создание, объединение и ликвидацию бюджетных единиц и переход их требований, обязательств и имущества. Для государственной единицы решение о судьбе имущества принимается с предусмотренным законом согласованием а для юридических лиц применяются их специальные учредительные акты. Реорганизация должна одновременно охватывать функции, персонал, финансовые планы, имущество и правопреемство.

7. Ответственность

Бюджетная организация не является самостоятельным юридическим лицом. Она действует в составе государства или соответствующего местного органа власти. При её ликвидации долги организации и задолженность перед ней переходят к органу, определённому законом. Если вместо неё создаётся новая организация, эти права и долги могут передать ей. Государственное юридическое лицо, напротив, самостоятельно отвечает по своим обязательствам. Государство по общему правилу не отвечает по его долгам, если законом не предусмотрено иное. Руководитель отвечает за управление финансами организации. За нарушение финансовых правил его могут привлечь к ответственности.

8. Отчётность

Статья 33 закрепляет открытость публичных финансов, а Закон о доступе к публичной информации предусматривает официальный Biuletyn Informacji Publicznej [21]. В нём публикуются сведения о задачах, компетенции, структуре, публичном имуществе и финансовой деятельности в установленном объёме.

Открытость дополняется внутренним контролем, аудитом и парламентским или местным бюджетным контролем [22].

Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии

В Соединённом Королевстве нет единого закона и единой организационно-правовой формы, эквивалентной государственному учреждению. Статус каждого arm’s-length body (независимая организация) определяется его учредительным законом или административным актом, категорией по классификации Cabinet Office, уставными документами и отношениями с курирующим министерством [23].

Общие требования формируют официальные руководства HM Treasury Managing Public Money [24] и Cabinet Office, а также Government Resources and Accounts Act 2000 [25], Freedom of Information Act 2000 [26] и специальные учредительные акты. Страница Managing Public Money обновлена 13 августа 2026 года. Public Bodies Act 2011 [27] важен исторически для отдельных преобразований, но его приложения 1-5 были ограничены пятилетней sunset-оговоркой и не являются бессрочным универсальным основанием для современной реорганизации любого ALB (организация государственного сектора, выполняющая государственные функции с определённой самостоятельностью от министерства).

Особенности регулирования государственных учреждений:

1. Вопросы создания (учреждения)

До начала практической работы по созданию ALB должен быть согласован бизнес-кейс, подтверждающий необходимость отдельного органа и value for money. Требуются одобрение ответственного министра, HM Treasury и Cabinet Office, предварительная классификация и определение законодательной основы. Если для полномочий, правосубъектности, имущества или финансирования нужен закон, соответствующая законодательная процедура должна быть начата до запуска органа.

2. Финансирование деятельности

Финансирование может предоставляться через парламентские отчисления курирующего министерства, grant-in-aid (гранты, сборы) и иные разрешённые доходы. Managing Public Money требует законности, надлежащего поведения, экономности, эффективности и соблюдения делегированных лимитов. Новые, спорные, прецедентные или выходящие за полномочия операции требуют согласования с HM Treasury.

3. Управление

Отношения между органом и министерством закрепляются в framework document (рамочный документ). В нём определяются цели, роли министра, Principal Accounting Officer, председателя, совета и Accounting Officer органа, делегированные полномочия, отчётность, аудит, управление рисками, персонал и имущество. Документ является административным инструментом и не может расширить полномочия, установленные законом. Для многих ALB действует совет и аудит-комитет, но точная модель зависит от категории.

4. Учёт и реестр

ALB готовит и публикует годовой отчёт и счета по Government Financial Reporting Manual [28], а данные консолидируются в групповой отчётности курирующего министерства и, при применимости, в Whole of Government Accounts [29]. Cabinet Office публикует сводные данные о публичных органах, однако это административный набор данных, а не единый конститутивный реестр всех организаций и их активов. Регистрация в Companies House [30] или реестре благотворительных организаций требуется только при соответствующей юридической форме.

5. Типы государственных учреждений

К основным административным категориям относятся executive agencies (исполнительные ведомства), non-ministerial departments (внеминистерские ведомства) и non-departmental public bodies (недепартаментские общественные организации). Существуют и иные формы, включая statutory corporations (государственные корпорации) и публичные компании. Исполнительное агентство обычно является частью министерства и не имеет отдельной правосубъектности, а отдельный NDPB (вневедомственная общественная организация) может быть юридическим лицом, если это предусмотрено учредительным актом.

6. Вопросы реорганизации

Закрытие, слияние или изменение функций основываются на учредительном акте, специальном законодательстве, административных полномочиях и актуальных процедурах Cabinet Office и HM Treasury. Обязательная периодическая проверка оценивает, сохраняется ли необходимость органа и является ли форма эффективной. Public Bodies Act 2011. Эту норму нельзя применять как общее правило, сначала нужно проверить, распространяется ли она на конкретный орган и действуют ли предусмотренные ею полномочия.

7. Ответственность

Юридическая ответственность зависит от того, является ли орган частью министерства, отдельной statutory corporation публично-правовой корпорацией или иной организацией. Одновременно действует система персональной финансовой подотчётности такие, как Accounting Officer (специалист по бухгалтерскому учёту) отвечает перед Парламентом за законность, надлежащее использование средств, value for money (соотношение цены и качества) и эффективный контроль. Курирующее министерство сохраняет спонсорскую и консолидированную ответственность, но не подменяет самостоятельную ответственность отдельного юридического лица.

8. Отчётность

Новый ALB (Arm’s-Length Body) должен публиковать framework document (рамочный документ), понятные инструкции по запросам информации, годовой отчёт и счета, корпоративные и бизнес-планы, и предусмотренные правилами данные о расходах и деятельности. Freedom of Information Act 2000 предоставляет право запрашивать информацию у публичных органов и требует схемы публикации. Руководство Cabinet Office также предусматривает публикацию delegation letter (делегированное письмо) и регулярные обзоры эффективности.

Список использованной литературы

1. Закон Республики Казахстан от 1 марта 2011 года № 413-IV «О государственном имуществе». [Электронный ресурс] // – URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1100000413

2. Закон Республики Казахстан от 1 марта 2011 года № 413-IV «О государственном имуществе». [Электронный ресурс] // – URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1100000413

3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая). [Электронный ресурс] // – URL: https://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102033239

4. Федеральный закон от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях». [Электронный ресурс] // – URL: https://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102039064

5. Федеральный закон от 3 ноября 2006 года № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях». [Электронный ресурс] // – URL: https://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102109707

6. Бюджетный кодекс Российской Федерации. [Электронный ресурс] // – URL: https://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102054721

7. Гражданский кодекс Республики Беларусь. [Электронный ресурс] // – URL: https://etalonline.by/document/?regnum=hk9800218

8. Бюджетный кодекс Республики Беларусь. [Электронный ресурс] // – URL: https://etalonline.by/document/?regnum=hk0800412

9. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 19 июля 2013 года № 641 «О внебюджетных средствах бюджетных организаций». [Электронный ресурс] // – URL: https://etalonline.by/document/?regnum=c21300641

10. Закон Грузии от 28 мая 1999 года № 2052 «О юридическом лице публичного права». [Электронный ресурс] // – URL: https://matsne.gov.ge/en/document/view/19204?publication=41

11. Закон Азербайджанской Республики от 29 декабря 2015 года № 97-VQ «О публичных юридических лицах». [Электронный ресурс] // – URL: https://e-qanun.az/framework/31994

12. Закон Азербайджанской Республики от 6 июля 2023 года «О внесении изменений в Закон Азербайджанской Республики «Об публичных юридических лицах». [Электронный ресурс] // – URL: https://president.az/az/articles/view/60687/print

13. Закон Азербайджанской Республики «О государственной регистрации и государственном реестре юридических лиц». [Электронный ресурс] // – URL: https://e-qanun.az/framework/5403

14. Основной Закон Федеративной Республики Германия от 23 мая 1949 года. [Электронный ресурс] // – URL: https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html

15. Федеральное Бюджетное Положение Германии от 19 августа 1969 года (Bundeshaushaltsordnung, BHO). [Электронный ресурс] // – URL: https://www.gesetze-im-internet.de/bho/BJNR012840969.html

16. Федеральный Закон Германии от 5 сентября 2005 года «О свободе информации» (Informationsfreiheitsgesetz). [Электронный ресурс] // – URL: https://www.gesetze-im-internet.de/ifg/BJNR272200005.html

17. Официальный Портал Республики Польша. [Электронный ресурс] // – URL: https://eli.gov.pl/

18. Закон Республики Польша от 27 августа 2009 года «О публичных финансах» (консолидированный текст). [Электронный ресурс] // – URL: https://eli.gov.pl/eli/DU/2025/1483/ogl

19. Закон Республики Польша от 16 декабря 2016 года «О принципах управления государственным имуществом». [Электронный ресурс] // – URL: https://eli.gov.pl/eli/DU/2016/2259/ogl

20. Официальная информация Генеральной прокуратории Республики Польша «О согласовании распоряжения активами государственных юридических лиц». [Электронный ресурс] // – URL: https://www.gov.pl/web/prokuratoria/zgody-wydawane-przez-prezesa

21. Служба Республики Польша «Информационный бюллетень для общественности». [Электронный ресурс] // – URL: https://www.gov.pl/web/bip

22. Закон Республики Польша от 6 сентября 2001 года «О доступе к публичной информации» (консолидированный текст). [Электронный ресурс] // – URL: https://eli.gov.pl/eli/DU/2022/902/ogl

23. Cabinet Office: Setting up a new arm’s-length body – guidance for departments. [Электронный ресурс] // – URL: https://www.gov.uk/government/publications/public-bodies-handbook-part-21-setting-up-an-arms-length-body/setting-up-a-new-arms-length-body-alb-guidance-for-departments-html

24. HM Treasury: Managing Public Money. [Электронный ресурс] // – URL: https://www.gov.uk/government/publications/managing-public-money

25. Government Resources and Accounts Act 2000. [Электронный ресурс] // – URL: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/20/contents

26. Freedom of Information Act 2000. [Электронный ресурс] // – URL: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/contents

27. Public Bodies Act 2011. [Электронный ресурс] // – URL: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/24/contents

28. Руководство по финансовой отчетности правительства: 2025-2026 гг. [Электронный ресурс] // – URL: https://www.gov.uk/government/publications/government-financial-reporting-manual-2025-26

29. «Сводная финансовая отчетность правительства» консолидированный набор финансовых отчетов государственного сектора Великобритании. [Электронный ресурс] // – URL: https://www.gov.uk/government/collections/whole-of-government-accounts

30. Регистрационная палата Великобритании. [Электронный ресурс] // – URL: https://www.gov.uk/government/organisations/companies-house