



**ВЗАИМОСВЯЗЬ ГРАЖДАНСКОГО И ФИНАНСОВОГО ПРАВА
ПРИ ОПРЕДЕЛЕНИИ СТАТУСА ГОСУДАРСТВЕННЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ)
УЧРЕЖДЕНИЙ, СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ,
НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОБЩЕСТВ**

В.В. ГУСЕВ

Гусев Владимир Вячеславович, юрисконсульт ЗАО "АПК "Орловская нива", г. Орел, магистрант Юридического института ФГБОУ ВПО "Госуниверситет - УНПК".

В статье обосновывается тесная связь появляющихся гражданско-правовых конструкций (новых видов юридических лиц, новых организационно-правовых форм) с изменяющейся бюджетной политикой государства в социальной сфере.

Ключевые слова: финансовое право, государственные учреждения, некоммерческие общества, бюджетные расходы.

Interconnection of civil and financial law in determination of status of state (municipal) institutions, socially-oriented institutions, non-governmental societies
V.V. Gusev

The article substantiates the close connection of arising civil-law constructions (new types of juridical persons, new corporate forms) with the changing budgetary policy of state in the social sphere.

Key words: financial law, state institutions, non-governmental societies, budget expenses.

Принято считать, что базисом являются имущественные отношения, финансовые отношения являются их производными. Так, например, именно покупка автомобиля влечет возникновение обязанности по уплате транспортного налога; покупка квартиры влечет обязанность уплаты налога на имущество.

Полагаем, что в отличие от общепризнанного порядка изменение гражданско-правового статуса государственных (муниципальных) учреждений в связи с принятием Федерального закона от 8 мая 2010 г. N 83-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений", вступившего в силу с 1 января 2011 г., явилось логическим продолжением процесса реформирования бюджетного сектора.

Изменение гражданско-правового статуса государственных (муниципальных) учреждений повлекло в первую очередь появление трех типов учреждений: казенных, бюджетных, автономных; отмену субсидиарной ответственности государства по обязательствам бюджетного и автономного учреждений; закрепление права самостоятельного распоряжения имуществом от приносящей доход деятельности и др.

С одной стороны, как справедливо отмечают в литературе, согласно Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. в части направления "Развитие человеческого потенциала" одним из приоритетов в рамках совершенствования социальных институтов является развитие сектора негосударственных некоммерческих организаций в сфере оказания социальных услуг.

Статья 6 Бюджетного кодекса, определяя государственные (муниципальные) услуги, допускает возможность их оказания не только органами государственной власти (местного самоуправления), государственными (муниципальными) учреждениями, но и в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, иными юридическими лицами. При этом вопрос о финансировании (возмещении) затрат юридическим лицам в случае оказания ими таких услуг потенциально может быть разрешен в рамках **ст. 78** Бюджетного кодекса <1>.

<1> Карасева А.С., Сизова О.В. Развитие конкуренции на рынке оказания государственных услуг, руководитель юридической службы Центра исследования бюджетных отношений // Бюджет. 2011. N 10.

С другой стороны, изменение бюджетной политики государства направлено на более эффективное расходование бюджетных средств, поиск внутренних резервов.

Начиная с **Послания** Президента РФ от 25 мая 2009 г. "О бюджетной политике в 2010 - 2012 годах"

<2> была поставлена задача эффективного расходования бюджетных средств, а по сути дела, речь уже шла о сокращении бюджетных расходов на социальную сферу. Так, в указанном [Послании](#) Президент РФ отметил, что одной из причин существования и роста неэффективных бюджетных расходов являлись на тот период сохранение устаревшей системы финансирования сети учреждений исходя из фактических затрат, отсутствие конкуренции и барьеры на пути привлечения частного сектора к оказанию бюджетных услуг.

<2> Парламентская газета. 2009. 29 мая.

Федеральный [закон](#) от 8 мая 2010 г. N 83-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений" явился ключевым инструментом реализации [Программы](#) Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г., утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. N 1101-р.

Разработанные Минфином РФ [Основные направления](#) бюджетной политики <3> (далее - ОНБП) на 2013 - 2015 годы (как и в предыдущие годы) предусматривают снижение доли бюджетных доходов в ВВП с 38,9% в 2011 г. до 37,0%. ОНБП предусматривают сокращение федеральных расходов, например, на образование на 7% в номинальном и на 19,8% в реальном выражении.

<3> URL: <http://www.minfin.ru/ru/>.

Согласно [Стратегии](#) экономического развития до 2020 года эта цифра уже на 2% меньше и составляет 36,2%. Соответственно, за последние годы расходы бюджетной системы на социальную сферу уменьшаются.

Таким образом, бюджетная политика государства ориентирует социальную сферу, как уже было замечено, на поиск внутренних резервов.

При том что практически все государственные (муниципальные) учреждения фактически имели доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, правовая природа этих отношений не была законодательно четко определена. До 2011 г. в соответствии с требованиями бюджетного законодательства доходы от платной деятельности зачислялись на единый счет федерального бюджета и впоследствии отражались на лицевых счетах данных учреждений в качестве дополнительного бюджетного финансирования. Полагая, что доходы, полученные бюджетными учреждениями от сдачи государственного, например, имущества в аренду, являются неналоговыми доходами федерального бюджета, и не имея возможности принимать распорядительные решения в отношении средств, находящихся на едином счете федерального бюджета, учреждения не уплачивали с указанных сумм налог на прибыль организаций.

Налоговые органы при проверке такие доводы считали неубедительными и при выявлении факта неуплаты налога на прибыль привлекали бюджетные учреждения к ответственности за совершение налоговых правонарушений, в том числе за неполную уплату сумм налога на прибыль организаций. Многочисленные споры относительно правовой природы доходов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности государственных (муниципальных) учреждений и уплаты с них налогов стали предметом многочисленных судебных решений, часть которых стала предметом конституционного разбирательства.

Так, Конституционный Суд РФ в [Постановлении](#) от 22 июня 2009 г. N 10-П установил, что действующее законодательное регулирование налогообложения налогом на прибыль организаций доходов государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования от сдачи переданного им в оперативное управление федерального имущества в аренду не обеспечивает определенность порядка самостоятельной уплаты ими данного налога и создает препятствия для реализации налоговой обязанности в общеустановленном порядке (путем представления платежного документа для отражения соответствующей операции по своему лицевому счету) как на момент зачисления арендной платы на счет Федерального казначейства, так и после ее отражения на лицевом счете бюджетного учреждения в качестве источника дополнительного бюджетного финансирования. При этом законодательно не установлен и какой-либо специальный порядок уплаты налога на прибыль организаций указанными бюджетными учреждениями, что свидетельствует о пробельности правового регулирования соответствующих отношений.

Конституционный Суд РФ пришел к выводу, что, реализуя свои конституционные полномочия по

установлению налогов и сборов, федеральному законодателю надлежит урегулировать порядок исполнения государственными образовательными учреждениями высшего профессионального образования обязанности по уплате налога на прибыль организаций с доходов от сдачи в аренду переданного им в оперативное управление федерального имущества с учетом специфики правового статуса данных субъектов налогообложения и в соответствии с настоящим [Постановлением](#) в срок до 1 марта 2010 г. <4>.

<4> [Постановление](#) Конституционного Суда РФ от 22 июня 2009 г. N 10-П "По делу о проверке конституционности пункта 4 части второй статьи 250, статьи 321.1 Налогового кодекса Российской Федерации и абзаца второго пункта 3 статьи 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами Российского химико-технологического университета им. Д.И. Менделеева и Московского авиационного института (государственного технического университета)" // Вестник Конституционного Суда РФ. 2009. N 4.

Аналогичная правовая позиция была высказана и в отношении других заявителей - государственных (муниципальных) учреждений <5>.

<5> См. также по этому вопросу: [Определение](#) Конституционного Суда РФ от 20 апреля 2010 г. N 593-О-Р "Об отказе в удовлетворении ходатайств Российского химико-технологического университета им. Д.И. Менделеева и Московского авиационного института (государственного технического университета) о разъяснении Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 22 июня 2009 года N 10-П" // Вестник Конституционного Суда РФ. 2010. N 5; [Определение](#) Конституционного Суда РФ от 16 июля 2009 г. N 939-О-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Южного федерального университета на нарушение конституционных прав и свобод положениями статей 251 и 321.1 Налогового кодекса Российской Федерации и статьями 41 и 42 Бюджетного кодекса Российской Федерации" // Документ опубликован не был; [Определение](#) ВАС РФ от 20 мая 2009 г. N ВАС-3194/09 по отделу Государственной фельдъегерской службы РФ в г. Мурманске // Документ опубликован не был и др.

Соответствующие изменения в законодательство были внесены Федеральным [законом](#) от 8 мая 2010 г. N 83-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений". Этим нормативным актом в [ст. 41](#) Бюджетного кодекса РФ внесены изменения, исключающие доходы от использования имущества бюджетных учреждений из перечня неналоговых доходов федерального бюджета. Данные платежи будут зачисляться на лицевые счета соответствующих бюджетных учреждений, что позволит им самостоятельно ими распоряжаться и уплачивать налоги и сборы, установленные законодательством РФ.

Как следует из материалов другого дела, то, что правовой статус доходов от платной деятельности не был определен, послужило основанием для обращения прокурора в суд с требованием признать недействительной сделку (соглашение) между казначейством и администрацией муниципального городского поселения о проведении и учете операций со средствами, полученными бюджетными учреждениями местного бюджета от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности <6>.

<6> [Постановление](#) Федерального арбитражного суда Центрального округа от 25 апреля 2012 г. N Ф10-1255/12 по делу N А08-6341/2010 // СПС "Гарант".

Прокурор ссылался на то, что соглашение противоречит действующему законодательству, так как администрация муниципального образования не может быть наделена полномочиями на осуществление приносящей доход деятельности (предпринимательской деятельности) и поэтому не вправе иметь внебюджетный лицевой счет по учету средств от такой деятельности в казначействе.

Кассационная инстанция, рассматривая дело, указала, что оспариваемое соглашение заключено для учета средств, полученных не органом местного самоуправления в результате осуществления им предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, а бюджетными учреждениями, осуществление которыми такой деятельности допускается нормами действующего законодательства.

В соответствии со [ст. 41](#) Бюджетного кодекса РФ к доходам бюджетов относятся налоговые доходы, неналоговые доходы и безвозмездные поступления. К неналоговым доходам бюджетов относятся: доходы

от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности бюджетных учреждений (в редакции, действовавшей до 1 января 2011 г.).

Денежные средства, полученные от внебюджетной деятельности, централизуются в составе доходов бюджета муниципального образования и учитываются как неналоговые доходы по соответствующим кодам.

Учет операций бюджетных учреждений субъекта РФ (муниципального образования) со средствами, полученными от приносящей доход деятельности, осуществляется на счетах, открытых органу федерального казначейства в банке отдельно от субъекта РФ и каждого муниципального образования на счете соответственно N 40603 и N 40703, по месту открытия иных счетов органов федерального казначейства.

При этом суд кассационной инстанции считает необходимым отметить, что положения Федерального закона от 26 июля 2006 г. N 135-ФЗ "О защите конкуренции" не подлежат применению к рассматриваемым правоотношениям, учитывая отсутствие необходимых условий и непредставление истцом доказательств, позволяющих сделать вывод о совмещении в данном случае функций органов местного самоуправления и функций хозяйствующего субъекта.

Поскольку нормы законов, обозначенные в качестве основания иска при совершении оспариваемой сделки, не нарушены, суд кассационной инстанции не усмотрел оснований для удовлетворения исковых требований прокурора.

В развитие вышеназванных процессов взаимного проникновения частного и публичного права следует отметить принятие Федерального закона от 16 ноября 2011 г. N 318-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления имеющим государственную аккредитацию образовательным учреждениям среднего профессионального и высшего профессионального образования контрольных цифр приема граждан для обучения за счет средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации", в соответствии с которым частным вузам среднего профессионального и высшего образования, имеющим государственную аккредитацию, можно обучать студентов за счет бюджетных денег, которые будут выделяться либо из федерального, либо из регионального, либо из местного бюджета.

Ученики, поступившие на бесплатные места в частные вузы, будут иметь абсолютно равные права со студентами государственных учебных заведений. Кроме того, они будут также получать стипендию.

Еще раньше был принят Федеральный закон от 5 апреля 2010 г. N 40-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций", в соответствии с которым в Федеральном законе от 12 января 1996 г. N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях" появилось определение социально ориентированных некоммерческих организаций как некоммерческих организаций, созданных в предусмотренных настоящим Федеральным законом формах (за исключением государственных корпораций, государственных компаний, общественных объединений, являющихся политическими партиями) и осуществляющих деятельность, направленную на решение социальных проблем, развитие гражданского общества в Российской Федерации.

Установлено, что при осуществлении определенных видов деятельности НКО (за исключением госкорпораций, госкомпаний и политических партий) признаются социально ориентированными и могут рассчитывать на поддержку со стороны органов власти. К такой деятельности, в частности, относятся соцподдержка и защита граждан, подготовка населения к преодолению последствий стихийных бедствий, охрана окружающей среды и защита животных, оказание юридической помощи на безвозмездной или льготной основе, благотворительность, профилактика социально опасных форм поведения граждан, а также деятельность в области образования, просвещения, науки, культуры, искусства, здравоохранения, спорта.

Органы власти всех уровней смогут оказывать таким НКО помощь в переподготовке специалистов, финансовую и информационную поддержку. Возможна передача им во владение и (или) пользование государственного или муниципального имущества для использования в соответствующей деятельности. Среди них будут размещаться госзаказы. НКО и юристам, которые оказывают им материальную помощь, предоставят налоговые льготы.

В развитие названного Закона принято Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2012 г. N 1478 "Об имущественной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций", в соответствии с которым социально ориентированные некоммерческие организации могут получить от государства нежилые помещения во владение и (или) в пользование.

В Постановлении закреплено, как формируется, ведется и публикуется перечень федерального

имущества, которое может быть предоставлено социально ориентированным некоммерческим организациям (НКО) во владение и (или) в пользование на долгосрочной основе.

Так, в список включаются только нежилые помещения, находящиеся в федеральной собственности и свободные от прав третьих лиц (кроме имущественных прав НКО, не являющихся государственными и муниципальными учреждениями и некоммерческими организациями, учрежденными Российской Федерацией).

Перечень формируется Росимуществом и публикуется на его официальном сайте.

Помещение исключается из перечня, если два раза подряд после размещения извещения о возможности предоставления данного объекта в отведенный срок не подано ни одного заявления.

Также утверждены правила, в соответствии с которыми помещения, включенные в указанный перечень, предоставляются социально ориентированным НКО во владение и (или) в пользование на долгосрочной основе.

Определены условия предоставления данного имущества. В частности, оно должно использоваться по целевому назначению. Помещение предоставляется в безвозмездное пользование или в аренду на пять лет и т.д.

После размещения извещения о возможности предоставления помещения организации подают соответствующие заявления. Последние рассматриваются комиссией по имущественной поддержке социально ориентированных НКО. Она же определяет, кому предоставляются помещения.

На основании результатов оценки и сопоставления заявлений каждому из них присваивается номер по мере уменьшения итогового значения рейтинга. Получателем имущественной поддержки становится организация, заявлению которой присвоен первый номер.

Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. N 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации", вступающий в силу с 1 сентября 2013 г., - комплексный базовый акт, интегрирующий в себе положения как частного (гражданского), так и публичного права, также по-прежнему закрепляет обязанность государства по финансированию образовательной деятельности как госучреждений, так и частных организаций.

Стратегия экономического развития до 2020 г. предусматривает следующий этап взаимного проникновения частного и публичного - это создание корпоративных некоммерческих организаций, в том числе путем преобразования автономных учреждений. Предполагается, что данная форма будет привлекательной для тех физических и юридических лиц, которые реально заинтересованы в создании некоммерческих обществ для реализации социально значимых целей и готовы активно участвовать в ее деятельности.
