

**Эдуард ЦЫГАНКОВ,**

член президиума Российской ассоциации налогового права,  
кандидат юридических наук

## **БЮДЖЕТНАЯ “АВТОНОМКА”**

Люди уже давно пришли к заключению, что в мире духовном, как и в материальном, действуют одни и те же вселенские законы. Разница между физическими и социальными законами заключается только в том, что последние сложнее выявить и еще сложнее соблюдать. Если самолет построен с нарушением физических законов, он в лучшем случае просто не взлетит. К сожалению, нарушение юридических постулатов не является препятствием для принятия закона и его последующего применения. Действительно, ничего не случится, если коммерческое предприятие назовут учреждением. Возникнет только некоторая путаница в умах и соответствующая ей разруха в клозетах. То есть все останется по-прежнему.

Государственное управление — дело тонкое и хлопотное, поэтому не у всех получается. После многочисленных реформ в России старые способы управления давно забылись, а новые как-то не уживаются. При такой ситуации лучшим регулятором общественных отношений остается только естественный отбор, говоря современным языком, рыночные принципы. Нет ничего совершенней того, что создается естественным путем. После непродолжительной борьбы за существование выживут сильнейшие, а с ними наша экономика и государственное управление будут куда эффективней.

На основе этих простых и понятных умозаключений появился законопроект “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений” (далее, Законопроект). Как следует из пояснительной записки к Законопроекту, он в первую очередь направлен на изменение правового положения существующих бюджетных учреждений, “способных функционировать на основе рыночных принципов”.

Из той же пояснительной записки к Законопроекту следует, что существующая система бюджетных учреждений сформирована давно и поэтому не эффективна. Рыночные принципы в этой системе не работают, и никаких стимулов к оптимизации нет. Количество бюджетных учреждений велико, и содержать эту махину нет никаких возможностей. При этом, несмотря на отсутствие стимулов к оптимизации и рыночных принципов, более трети всех учреждений уже давно практически находятся на самофинансировании. В 2006 году для перехода на рыночные принципы оказания государственных услуг придумали Закон “Об автономных учреждениях”. Но процесс почему-то не пошел. За два года было создано только четыре автономных учреждения. Поэтому Законопроект предлагает создать два типа государственных бюджетных учреждений — казенные учреждения и бюджетные учреждения по типу автономных. Бюджетное учреждение от автономного практически не отличишь. Разница заключается только в том, что автономные учреждения создаются добровольно, а бюджетными учреждениями нового типа становятся принудительно.

Вот так вкратце выглядит идея Законопроекта. Причем, когда говорят о повышении эффективности деятельности бюджетных учреждений, в основном упоминают учреждения здравоохранения, образования и культуры. Между тем бюджетные учреждения весьма эффективно работают и в “иных сферах”.

## Учреждения-предприниматели

Коммерциализация бюджетных учреждений регулярно напоминала о необходимости разделения насекомых от продуктов питания (мух от котлет). Проверки, проведенные Счетной палатой Российской Федерации, неоднократно демонстрировали отсутствие в системе государственного управления четкого алгоритма применения различных организационных правовых форм юридических лиц.

Кроме того, этими проверками выявлено, что доходы бюджетных учреждений, подведомственных федеральным органам исполнительной власти, полученные от приносящей доход деятельности, имеют устойчивую тенденцию к росту. Так, указанные доходы возросли со 129,8 млрд рублей (в сопоставимых условиях), полученных в 2000 году, до 449,8 млрд рублей в 2008 году, или в 3,5 раза, что составляет 4,9 процента доходов федерального бюджета за 2008 год.

При этом у отдельных главных распорядителей, получателей средств федерального бюджета и бюджетных учреждений доходы от приносящей доход деятельности существенно превышают объемы выделенных из федерального бюджета средств. Кроме того, по результатам проверок установлены факты нарушения бюджетного законодательства в части запрета открытия и ведения счетов по указанным доходам не в органах Федерального казначейства, оформления генеральных разрешений по внебюджетным средствам, их формирования и использования.

В частности, на одной из коллегий Счетной палаты Российской Федерации были рассмотрены материалы контрольного мероприятия “Проверка использования в 2008 году средств от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности федеральными государственными учреждениями и территориальными органами исполнительной власти в природоохранном и агропромышленном комплексах”.

Проверкой установлено: *“Сохраняется высокий уровень софинансирования расходов бюджетных учреждений за счет доходов, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности. Федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими контрольные и надзорные функции, создана система по оказанию многих видов государственных услуг (надзорных, регистрационных, разрешительных и прочих) на платной основе подведомственными бюджетными учреждениями.*

*Внебюджетные доходы отдельных учреждений в 2008 году в несколько раз превысили объем средств, полученных из федерального бюджета, при этом основная часть средств от предпринимательской деятельности была израсходована на оплату труда”.*

Следует особо отметить, что в данном случае речь не идет об учреждениях здравоохранения, образования или культуры.

Возникает риторический вопрос: какие бюджетные учреждения устал содержать бюджет и эффективность работы каких учреждений необходимо усилить?

Если речь идет обо всех существующих бюджетных учреждениях, то представляется очевидным решение о необходимости проведения тщательного анализа их деятельности на предмет выявления в ней предпринимательской составляющей. По результатам анализа должно быть принято решение о создании (выделении, приватизации и т. д.) коммерческой структуры (государственное предприятие, акционерное общество и т. д.)

либо о запрете бюджетному учреждению на осуществление предпринимательской деятельности.

Вместо этого Законопроект, оставляя за бюджетными учреждениями их “светлое, честное и некоммерческое” название, фактически переводит бюджетные учреждения в категорию коммерческих образований (соответствие формы и содержания предполагается только для казенных учреждений).

### **Публичное и частное в одном лице**

Следует напомнить, что государственный орган зачастую совмещает в себе два статуса — субъекта публичного права и субъекта частного права. Для деятельности органов государственной власти юридической теорией и практикой используется наиболее удобная организационная форма частного права — учреждение. Статья 120 ГК РФ гласит: “Учреждением признается некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера”.

Учреждение финансируется собственником. Учреждение располагает только тем имуществом, которое необходимо ему для осуществления поставленных некоммерческих задач. Этого имущества может быть явно недостаточно для осуществления предпринимательской деятельности, которая предполагает самостоятельную имущественную ответственность субъекта по принятым обязательствам. Поэтому собственник несет субсидиарную ответственность по долгам учреждения.

Для надлежащего осуществления возложенных на государственный орган функций ему необходимо быть участником гражданско-правовых отношений (покупать бумагу и скрепки, столы и стулья и т. д.). Однако данное обстоятельство не дает никаких оснований для полного слияния публичных функций и частных возможностей в одном лице.

Сейчас трудно судить, что послужило причиной появления понятий “государственная услуга” или “государственная работа”. Может быть, этой причиной была трудность перевода, а может быть, желание скрыть “хищное лицо империализма” за некоммерческой или государственной ширмой.

В итоге легкая замена понятия “функция” на понятие “услуга” привела к весьма тяжелым последствиям. Из механизма, обеспечивающего жизнедеятельность своих граждан, государственный аппарат превращается в коммерческую структуру по оказанию своему населению государственных услуг. Причем плата за предоставленные услуги взимается непосредственно и косвенно — в форме налоговых платежей.

В пояснительной записке к Законопроекту насыщение некоммерческой формы коммерческим содержанием называется “изменением правового положения существующих бюджетных учреждений, способных функционировать на основе рыночных принципов”.

Из общей теории права нам известно об основном различии публичного и частного права, заключенного в применении противоположных методов правового регулирования — императивного и диспозитивного соответственно.

Диспозитивный метод правового регулирования поощряет инициативу и предприимчивость участников регулируемых правоотношений. По мнению ученых-

юристов, этот метод применим к любым общественным отношениям, в том числе и к тем, которые традиционно регулировались публичным правом. Однако такого рода правовые новеллы возможны только при условии качественного изменения общественных отношений. Например, в далекой древности уголовное наказание преступника регулировалось нормами частного права. На сегодняшний день для мало-мальски цивилизованного государства такое положение вещей недопустимо.

Если государство желает оставаться государством, ему необходимо сохранить жесткое императивное регулирование хотя бы небольшой части жизненно важных для него отношений. В противном случае при дальнейшем поощрении предпринимательской инициативы чиновников могут быть легализованы “государственные услуги”, которые фактически оказываются “отдельными работниками” судебных, правоохранительных и иных государственных органов. Ни для кого уже не секрет, что за соответствующее вознаграждение можно получить справедливое правосудие, тщательно проведенное расследование преступления, а также иные государственные услуги (своевременно оказанные и высокого качества). Осталось только поддержать частную инициативу и поставить процесс на широкие коммерческие рельсы.

### **Налогоплательщик или “потребитель государственных услуг” — вот в чем вопрос**

Говоря о развитии предприимчивости на государственной ниве, достаточно напомнить интереснейший с точки зрения права эксперимент по поощрению частной инициативы работников налоговых органов, когда финансирование этих органов было напрямую зависимо от количества выявленных правонарушений. Налоговые органы активно оказывали “государственные услуги” населению, за что получали соответствующее вознаграждение в процентах от взысканных с налогоплательщиков сумм.

Касаемо сферы налоговых правоотношений следует обратить внимание на то обстоятельство, что появление бюджетных учреждений нового типа существенно осложнит взаимоотношения налогоплательщика и государства. На повестку дня вновь встанет вопрос об обязательности исключительно налоговых платежей. Суть вопроса достаточно проста: в соответствии с Конституцией граждане обязаны платить налоги, однако в соответствии с той же Конституцией граждане не обязаны платить еще что-либо кроме налогов. Поэтому, когда граждан будут принуждать к оплате государственных услуг, предоставляемых государственными бюджетными учреждениями, они могут резонно поинтересоваться о роли и месте налогов в процессе финансирования государственного аппарата.

Когда налогоплательщик для минимизации налоговых обязательств заключает сделки, форма которых не соответствует их содержанию, государство обвиняет его в недобросовестности. Как налогоплательщик охарактеризует действия государства, которое помимо налогов предложит ему оплатить так называемые государственные услуги так называемых бюджетных учреждений, остается только догадываться.

В поисках причин создания коммерческих структур с некоммерческим названием следует обратить внимание на перспективы государственной налоговой политики. Так, при рассмотрении подготовленного Минфином России проекта Основных направлений налоговой политики Российской Федерации на 2011 год и плановый период 2012 и 2013 годов выясняется острое желание министерства установить особый порядок “налогообложения некоммерческих организаций, в том числе бюджетных учреждений, налогом на прибыль организаций”. Далее по тексту: “Этот порядок предполагает освобождение доходов указанных организаций, получаемых в связи с осуществлением

предпринимательской деятельности, от налога на прибыль при соблюдении ограничений и условий, касающихся связи осуществляемой ими предпринимательской деятельности с основной деятельностью”. Следует заметить, что уже никого не смущает сочетание понятий “некоммерческая организация” и “предпринимательская деятельность”. Ограничения на предпринимательство в данном тексте упоминаются исключительно для приличия и на бюджетные учреждения фактического распространения, видимо, не получают.

На создание благоприятных условий для “бюджетно-предпринимательской деятельности” направлен еще один разработанный в недрах Минфина России документ — проект Программы повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года. В этом документе предлагается вообще отменить такие категории вещных прав, как право хозяйственного ведения и право оперативного управления, и перейти на договорные отношения по использованию государственного имущества. Как такая мысль вообще могла прийти в голову чиновникам при юридически грамотном руководстве страны? Столь радикальные правовые новации даже как-то и обсуждать неловко, тем более в формате статьи, а не докторской диссертации.

По мнению авторов Программы, эффективность бюджетных расходов значительно возрастет, если из-под государственного финансового контроля уйдут бюджетные учреждения, которые после своего обновления (формально) перестанут являться участниками бюджетного процесса. Вопрос о проведении государственного контроля также предлагается решать в рамках договора.

Если подытожить все коммерческие и административные преимущества бюджетных учреждений, то в итоге может получиться очередная монополия. Государственное бюджетное учреждение практически полностью распоряжается полученным от государства имуществом и осуществляет предпринимательскую деятельность с использованием результатов этой деятельности на свои собственные нужды. Государство не претендует на часть прибыли бюджетного учреждения и не отвечает по обязательствам такого учреждения. Бюджетное учреждение вправе рассчитывать на государственные субсидии и по договоренности соглашаться на проведение финансового контроля. Налоговые обязательства бюджетного учреждения практически сведены к нулю. Ну что еще надо для эффективного оказания государственных услуг без оглядки на конкурентов из частного сектора и декларацию о равенстве всех форм собственности!

### **Исторический путь “некоммерческого предпринимательства”**

Коммерческий подход к формам осуществления государственных функций в экономике прослеживается уже давно. Вначале были различного рода фонды — дорожный, малого предпринимательства, прокуратуры, МВД, Госналогслужбы и т. д. В дальнейшем в ходе развития общественных отношений и совершенствования законодательства фонды практически прекратили свое существование, и тогда появились государственные корпорации. В этом случае проявился известный коммерческий подход к выбору формы деятельности — неопределенная, некоммерческая, да еще и государственная. Например, самой привлекательной формой для оказания юридических услуг была автономная некоммерческая организация. При такой организационной форме юридические услуги предоставлялись в виде правовой помощи населению. За это население перечисляло некоммерческой организации взносы. Такая “форма предпринимательской деятельности” позволяла организации выглядеть белее и пушистее, а также уменьшать организационные и налоговые издержки.

Придя из коммерции в государственный аппарат, “ответственные люди” почувствовали недостаток форм государственного управления экономическим потенциалом страны. В 1999 году Федеральный закон “О некоммерческих организациях” получил такую новую форму — государственная корпорация, которой (согласно закону) признается “не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная Российской Федерацией на основе имущественного взноса и созданная для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций”.

“Имущество, переданное государственной корпорации Российской Федерацией, является собственностью государственной корпорации”. При этом государственная корпорация не отвечает по обязательствам Российской Федерации, а Российская Федерация не отвечает по обязательствам государственной корпорации. Просто идеальный способ для превращения “государственного” в “корпоративное”.

Последнее время государственные корпорации как организационно-правовую форму не пнул только ленивый. Однако это несколько не помешало дальнейшему развитию самого процесса “форменного безобразия”.

В 2006 году (видимо, по инициативе юристов, работавших в автономных некоммерческих организациях) появилась очередная правовая форма “государственной предпринимательской деятельности” — автономное учреждение. Специфика данной формы заключается в совмещении противоположного — некоммерческой формы и коммерческого содержания.

В соответствии со статьей 2 Федерального закона “Об автономных учреждениях” автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах.

Как уже отмечалось, после 2004 года в российском законодательстве без специального определения в каком-нибудь основополагающем правовом акте стало появляться понятие “государственная услуга”. Государственная услуга может оказываться государственным органом, и за такую услугу надо платить, причем не только в форме налоговых отчислений.

Переход отношений между государственным аппаратом и населением этого государства на коммерческие рельсы требует глубокого осмысления в различных аспектах — историческом, философском, правовом, политическом и т. д. Можно смело заявить, что мы находимся на пороге создания государства нового типа, своеобразной корпорации, которая способна эффективно, а главное, выгодно работать со своим населением.

Неопределенность понятия “государственная услуга” предоставляет государственным менеджерам широчайшее поле для творчества. Например, вызов наряда милиции или пожарных на дом может оплачиваться по специальному прейскуранту. Пример, конечно, исключительный, но поучительный.

Важно отметить, что понятия “работа” и “услуга” употребляются в Гражданском кодексе исключительно для определения предпринимательской деятельности:

“...предпринимательской является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке”.

Предшествующее “автономному чуду” законодательство и правоприменительная практика проводили однозначную политику непричастности предпринимательских целей к жизнедеятельности простых граждан и некоммерческих организаций. Последние вправе совершать нерегулярные сделки для поддержания той самой жизнедеятельности. Но как только сделки принимали характер систематичности и прибыльности, компетентные органы требовали привести форму в соответствие с содержанием, то есть зарегистрироваться в качестве индивидуального предпринимателя или преобразоваться в коммерческую структуру.

Законопроект “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений” продолжает славные традиции “автономного законотворчества”, но уже на более глобальном уровне. Для эффективной работы “государство — корпорации” государственный менеджмент предлагает сократить расходы на содержание бюджетных учреждений и одновременно создать условия для свободного предпринимательства бюджетных учреждений нового типа, взаимодействующих с государством исключительно на договорной основе. Осталось только понять, какую выгоду от реализации этих предложений получит остальное (некорпоративное) население.

***Источник: Журнал «Российская Федерация сегодня». 2010. №7.  
<http://www.russia-today.ru/nujen-zakon/obsujdaem-zakon/389-yeduard-cygankovbyudzhethnaya-avtonomka.html>***