

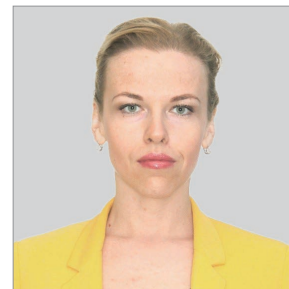
Финансовая правосубъектность государственных учреждений

Аннотация. Создание государственных (муниципальных) учреждений и наделение их публичными полномочиями — результат реализации как публичных, так и частных интересов. Деятельность государственных и муниципальных учреждений является результатом делегирования публичных полномочий лицам с различным правовым статусом. Указанные различия объясняются спецификой публичных интересов, их направленностью и масштабами, в связи с чем необходим индивидуализированный подход к делегированию полномочий, осуществлению финансирования и контроля.

Специализация финансовой правосубъектности государственных и муниципальных учреждений выражается в наличии индивидуального правового регулирования (отдельные федеральные законы и подзаконные акты, устанавливающие правовые нормы для конкретных субъектов, а не для общих организационно-правовых форм). Это является следствием делегирования полномочий органов власти, потому что делегирование носит индивидуализированный характер.

Для выбора оптимальной организационно-правовой формы реализации делегированных полномочий публичных образований необходимо учитывать различия в правосубъектности всех типов государственных (муниципальных) учреждений, а также особенности сфер общественных отношений, в которых действуют указанные лица или планируется их учреждение.

Ключевые слова: государственные учреждения, делегирование полномочий, бюджетные учреждения, казенные учреждения, автономные учреждения.



**Елена Николаевна
ГОРЛОВА,**

заместитель
заведующего кафедрой
налогового права,
доцент кафедры
финансового права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических
наук, доцент
engorlova@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.107.7.037-046

Elena N. GORLOVA,

Deputy Head of the Department of tax law, Associate professor of the Department
of financial law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),

Cand. Sci., Associate Professor

engorlova@msal.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Financial legal personality of public institutions

Abstract. The creation of state (municipal) institutions and the granting of public powers to them is the result of the realization of both public and private interests. The activities of State and municipal institutions are the result of the delegation of public powers to persons with different legal status. These differences are explained by the specifics of public interests, their focus and

© Горлова Е. Н., 2023

scale, and therefore an individualized approach to delegation of authority, financing and control is necessary.

The specialization of the financial legal personality of state and municipal institutions is expressed in the presence of individual legal regulation (separate federal laws and by-laws that establish legal norms for specific entities, and not for general organizational and legal forms). This is a consequence of the delegation of authority of the authorities, because the delegation is individualized. To choose the optimal organizational and legal form for the implementation of delegated powers of public entities, it is necessary to take into account the differences in the legal personality of all types of state (municipal) institutions as well as the specifics of the spheres of public relations in which these persons operate or their establishment is planned.

Keywords: *state institutions, delegation of authority, budgetary institutions, state institutions, autonomous institutions.*

Государственные и муниципальные учреждения, а также унитарные предприятия наделены специальной правосубъектностью и активно участвуют в финансовой деятельности.

Создание государственных (муниципальных) учреждений и наделение их публичными полномочиями — результат реализации как публичных, так и частных интересов. Конституция РФ возлагает на органы публичной власти обязанность обеспечить население определенными социальными услугами, обеспечив конституционные права граждан (образование, здравоохранение, социальная поддержка и др.). В поддержании уровня здоровья населения, развитии образовательных, научных и культурных направлений заинтересованы не только сами граждане, но и органы публичной власти. Таким образом, цель оказания услуг учреждениями — удовлетворение публичных интересов через удовлетворение частных интересов.

Отнесение государственных учреждений к юридическим лицам публичного права представляет собой основной современный подход к определению их правового статуса. Полагаем, что передача части государственных (муниципальных) полномочий учреждениям изначально возникла в СССР как наиболее удобный способ оказания населению различных услуг социальной направленности. Учреждения при этом наделялись публичной правосубъектностью, в условиях советской экономической системы характеристика в качестве юридического лица не была необходима для реализации их полномочий.

В настоящее время учреждения реализуют функции публичных образований, поэтому их финансово-правовой статус приобретает двойственный характер: с одной стороны, государственные учреждения вступают в отношения с государственными структурами, а с другой — выступают агентами государства во внешних отношениях, следовательно, их финансово-правовой (и в целом публично-правовой) статус произведен от правового статуса соответствующего публичного образования¹.

¹ Соболев А. В. Понятие финансово-правового статуса государственных и муниципальных учреждений // Вестник ВГУ. Серия : Право. 2009. № 2. С. 345—346.

Необходимо отметить, что правовой статус государственных и муниципальных учреждений, будучи производным от публичного статуса публичного образования, опирается также и на частноправовые нормы, определяющие его содержание и предоставляющие возможность осуществлять свою деятельность во взаимодействии с частными субъектами.

Вместе с тем, как подчеркивает Д. М. Мошкова, бюджетная правосубъектность играет основополагающую роль в определении финансово-правового статуса государственных и муниципальных учреждений². Основой бюджетной правосубъектности указанных лиц являются две основные формы финансирования: сметно-бюджетное финансирование и финансирование выполнения государственного (муниципального) задания.

Для бюджетных и автономных учреждений, а также некоторых казенных учреждений формируется государственное (муниципальное) задание, представляющее собой совокупность требований к составу, качеству, объему, условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг, выполнения работ. Финансовое обеспечение выполнения государственных (муниципальных) заданий осуществляется за счет средств бюджетов соответствующих публичных образований, а также бюджетов внебюджетных фондов.

Объем финансового обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания рассчитывается на основании нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг. По сравнению со сметно-бюджетным финансированием данная форма позволяет ставить перед государственными учреждениями конкретные цели и контролировать достижение обозначенных результатов, а также распределять объемы денежных средств соразмерно поставленным целям, задачам и масштабам деятельности. Кроме того, закрепление в ст. 69.2 БК РФ конкретных требований к государственному (муниципальному) заданию позволяет обеспечить эффективное проведение финансового контроля.

Вместе с тем финансирование на основе государственного (муниципального) задания не лишено недостатков, главным из которых является то, что оно основывается на общих критериях и не учитывает особенности деятельности различных государственных учреждений.

Специфика финансирования деятельности государственных (муниципальных) учреждений учтена в специальном отраслевом законодательстве (например, в Федеральных законах «Об образовании в Российской Федерации», «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», в Законе РФ «Основы законодательства Российской Федерации о культуре»). Но даже в рамках одной отрасли экономики и одного субъекта РФ могут быть существенные различия в условиях деятельности государственных (муниципальных) учреждений, обусловленные множеством факторов как объективного, так и субъективного характера.

Требования к государственному (муниципальному) заданию и оценка его выполнения зачастую носят формальный характер, не учитывают реальные результаты выполненной учреждением деятельности с точки зрения получателей услуг и их

² Мошкова Д. М. Правовое регулирование финансирования государственных и муниципальных учреждений // Актуальные проблемы финансового права / Л. Л. Арзуманова, Н. М. Артемов, О. В. Болтинава [и др.]. М. : Норма, 2016. С. 102.



интересов, например, качество услуг и реальную удовлетворенность граждан качеством оказанных услуг, а также иные субъективные факторы. Например, прием врача в учреждении здравоохранения не гарантирует получение пациентом необходимого ему эффективного лечения, сдача экзамена в образовательном учреждении не гарантирует усвоение обучающимся соответствующего материала и т.д.

Заметим, что выявленные недостатки финансирования на основе государственного (муниципального) задания не зависят от организационно-правовой формы юридического лица, оказывающего соответствующие услуги, а также от его правосубъектности в целом. Полагаем, что отмеченные недостатки могут быть частично компенсированы изменением правосубъектности учредителей государственных (муниципальных) учреждений в форме делегирования исполнителю услуг части организационно-распорядительных полномочий. Так, можно расширить участие учреждений в формировании государственных (муниципальных) заданий и критериев оценки их выполнения, включить в число показателей субъективные критерии, постепенно переходить от нормативного регулирования к индивидуальному.

Следует учитывать, что большинство государственных учреждений оказывают услуги физическим и юридическим лицам — субъектам, обладающим свободой воли и достаточно большим объемом прав, включая право отказаться от получения оказываемой услуги, а также не испытывать удовлетворенности предоставленной услугой, что является субъективным ощущением и не всегда зависит от реальной деятельности учреждения, оказывавшего услуги (выполняющего работы). Полагаем, что интересы частных лиц должны быть учтены не только на этапе выполнения государственного (муниципального) задания, но и на этапах его формирования и утверждения.

Существуют различные способы обеспечения учета интересов получателей государственных (муниципальных) услуг (например, использование различных интернет-ресурсов для краудсорсинга). Социальная ориентация финансирования государственного (муниципального) задания может быть реализована также в форме общественного контроля. Полагаем необходимым организовать систему учета интересов получателей государственных и муниципальных услуг на этапе формирования государственных (муниципальных) заданий.

В связи с этим необходимо наделить государственные и муниципальные учреждения полномочиями по участию в формировании индивидуализированных заданий вместе с учредителями. Кроме того, необходимо организовать систему общественного контроля в форме мониторинга оказания тех или иных услуг, возложив на учредителей государственных и муниципальных учреждений обязанность создать такую систему на началах гласности, открытости и удобства для получателей услуг.

Данный контроль может быть организован в формате электронного взаимодействия между органами публичной власти, учреждениями и гражданами. В настоящее время реализован ряд проектов интерактивного взаимодействия на федеральном и региональном уровнях³. Их главным недостатком является организация

³ Например, портал государственных услуг Российской Федерации, портал государственных услуг Москвы, порталы «Наш город Москва», «Наш город Санкт-Петербург» и аналогичные проекты в других городах России.

взаимодействия на основе вертикали власти и управленческих отношений. Запрос гражданина попадает в уполномоченный орган, а оттуда направляется исполнителю (как правило, государственному учреждению) в форме приказа с необходимостью отчитаться об исполнении. Фактически запрос или жалоба гражданина являются формой негативной оценки деятельности учреждения.

Полагаем необходимым строить взаимодействие между органами власти, учреждениями и гражданами на основе рекомендаций и согласований, опросов, мониторинга, а не приказов. В связи с этим представляется рациональным пересмотр системы взаимоотношений между органами публичной власти и государственными (муниципальными) учреждениями.

Таким образом, при организации учета интересов лиц, получающих услуги, могут быть достигнуты не формальные, а реальные результаты деятельности государственных (муниципальных) учреждений. С одной стороны, бюджетные средства на финансирование государственных (муниципальных) заданий можно будет использовать более результативно, с другой — государственные (муниципальные) учреждения будут меньше зависеть от формальных критериев, которые не всегда учитывают реальные обстоятельства их деятельности (в том числе не зависящие или относительно зависящие от них⁴).

Помимо выделения субсидий на государственное (муниципальное) задание, законодательством установлены и иные формы финансирования деятельности государственных учреждений, которые зависят от типа учреждения и сферы его деятельности.

В настоящее время учреждения, осуществляющие научную деятельность, могут получать грантовое финансирование, которое предполагает финансирование определенного проекта, поэтому денежные средства предоставляются не ученым, а научной организации — исполнителю проекта. При этом бюджетным и автономным учреждениям денежные средства предоставляются в форме субсидии от грантодателя, а казенным учреждениям — через соответствующий бюджет и главного распорядителя бюджетных средств, который путем внесения изменений в смету казенного учреждения доводит дополнительные лимиты бюджетных обязательств.

Финансирование грантовых программ может осуществляться в рамках федеральных целевых программ, национальных проектов, а также в рамках деятельности Российского научного фонда. Кроме того, предусмотрено выделение субсидий в рамках грантов и конкурсов, проводимых органами исполнительной власти всех уровней.

Можно выделить следующие основные элементы финансовой правосубъектности бюджетных учреждений:

1) финансирование деятельности бюджетных учреждений производится на основе субсидий из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на выполнение государственного (муниципального) задания;

⁴ Например, средние баллы ЕГЭ абитуриентов того или иного вуза, занятость коечного фонда в больнице, посещаемость культурных мероприятий и т.д. не всегда характеризуют эффективность деятельности бюджетного учреждения и в большей степени зависят от потребителей соответствующих услуг и иных субъективных факторов.



2) бюджетное учреждение вправе сверх установленного государственного (муниципального) задания, а также в случаях, определенных федеральными законами, в пределах установленного задания выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к его основным видам деятельности, для граждан и юридических лиц за плату и на одинаковых при оказании одних и тех же услуг условиях. При этом порядок определения платы устанавливается учредителем;

3) бюджетное учреждение вправе осуществлять иные виды деятельности, не являющиеся основными видами деятельности, если это служит достижению целей, ради которых оно создано, и при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах;

4) бюджетное учреждение осуществляет операции с денежными средствами через лицевые счета, открываемые в территориальном органе Федерального казначейства (финансовом органе субъекта РФ, муниципального образования). Бюджетные учреждения не вправе размещать денежные средства на депозитах в кредитных организациях, а также совершать сделки с ценными бумагами;

5) бюджетному учреждению делегируются полномочия органа публичной власти в соответствующей сфере деятельности.

На основе толкования положений ст. 6 БК РФ можно сделать вывод, что казенные учреждения являются получателями бюджетных средств (и, следовательно, участниками бюджетного процесса), в то время как бюджетные и автономные учреждения являются так называемыми неучастниками бюджетного процесса. Для учета операций с денежными средствами бюджетных и автономных учреждений в Федеральном казначействе открываются счета неучастника бюджетного процесса⁵.

Можно выделить следующие основные элементы финансовой правосубъектности автономных учреждений:

1) автономное учреждение вправе открывать счета в кредитных организациях и лицевые счета в органах Федерального казначейства, финансовых органах субъектов РФ, муниципальных образований;

2) автономные учреждения осуществляют полномочия органа публичной власти по исполнению публичных обязательств перед физическими лицами, подлежащих исполнению в денежной форме;

3) автономные учреждения могут размещать денежные средства на депозитах в кредитных организациях, а также совершать сделки с ценными бумагами и участвовать в капитале других организаций;

4) автономному учреждению делегируются полномочия органа публичной власти в соответствующей сфере деятельности.

Финансовая правосубъектность автономных учреждений отличается от финансовой правосубъектности бюджетных учреждений большей экономической и организационной свободой. Возможность открывать и вести счета в коммерческих банках предоставляет большие возможности по распоряжению собственными денежными средствами, без соблюдения строгих казначейских процедур и требований по целевому использованию средств.

⁵ Приказ Казначейства России от 17.10.2016 № 21н «О порядке открытия и ведения лицевых счетов территориальными органами Федерального казначейства» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru.

Правовой статус казенных учреждений существенно отличается от правового статуса бюджетных и автономных учреждений. Сметно-бюджетное финансирование деятельности казенных учреждений является основным фактором, определяющим публичную правосубъектность данных лиц.

Основным недостатком сметно-бюджетного финансирования представляется отсутствие у казенного учреждения стимулов использовать предоставленные денежные средства наиболее эффективно и экономно. В то же время в силу специфики сфер общественных отношений, в которых действуют казенные учреждения, устанавливать для них целевые показатели результативности не представляется возможным в полной мере. Так, казенными учреждениями являются воинские части Вооруженных Сил РФ, военные комиссариаты, учреждения ФСИН, МВД РФ, МЧС РФ и т.д., а также некоторые учреждения социальной сферы, например, ГКУ г. Москвы «Организатор перевозок», ГКУ г. Москвы «Городской центр жилищных субсидий».

Можно выделить следующие основные элементы финансовой правосубъектности казенных учреждений:

1) финансовое обеспечение деятельности казенного учреждения осуществляется за счет средств соответствующего бюджета бюджетной системы РФ и на основании бюджетной сметы;

2) казенное учреждение может осуществлять приносящую доходы деятельность, только если такое право предусмотрено в его учредительном документе. Доходы, полученные от указанной деятельности, поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы РФ и являются неналоговыми доходами бюджета;

3) казенное учреждение осуществляет операции с бюджетными средствами через лицевые счета, открытые ему в Федеральном казначействе, открытие счетов в коммерческих банках не допускается;

4) заключение и оплата казенным учреждением государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров, подлежащих исполнению за счет бюджетных средств, производятся от имени публичного образования в пределах доведенных казенному учреждению лимитов бюджетных обязательств;

5) казенное учреждение не имеет права предоставлять и получать кредиты (займы), приобретать ценные бумаги. Субсидии и бюджетные кредиты казенному учреждению не предоставляются.

С учетом положений ст. 161 и 221 БК РФ органы государственной власти РФ, органы местного самоуправления и органы управления внебюджетными фондами также являются казенными учреждениями.

Таким образом, состав и объем правосубъектности государственных (муниципальных) учреждений различаются в зависимости от их типа. Отмеченные особенности определяют конкретную сферу деятельности учреждения с учетом порядка его финансирования и возможности использовать на собственные нужды полученные доходы. Данные аспекты непосредственно влияют на решение возложенных на государственные (муниципальные) учреждения публичных задач.

К особому типу государственных учреждений относятся государственные внебюджетные фонды — Фонд пенсионного и социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования, территориальные



фонды ОМС. В финансовых правоотношениях субъектами могут выступать как сами внебюджетные фонды, так и органы управления данными фондами.

Особенностью фондов обязательного медицинского страхования (ОМС) является делегирование публичных полномочий. Во-первых, Российская Федерация делегирует часть своих полномочий по организации ОМС субъектам РФ, а также предоставляет им субвенции на финансовое обеспечение указанных полномочий — этим обусловлена двухуровневая система фондов ОМС (федеральный фонд ОМС и территориальные фонды ОМС в субъектах РФ). Во-вторых, фонды ОМС делегируют часть своих полномочий страховым медицинским организациям. Страховая медицинская организация осуществляет отдельные полномочия фонда ОМС в соответствии с Федеральным законом «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» и договором о финансовом обеспечении обязательного медицинского страхования, заключенным между территориальным фондом ОМС и страховой медицинской организацией.

Основное публичное делегированное полномочие — это оплата медицинским организациям оказанной ими медицинской помощи за счет целевых средств соответствующего территориального фонда ОМС. Данное делегирование представляет особый интерес, потому что публичные полномочия делегируются коммерческой организации на основании договора.

К основным элементам финансовой правосубъектности государственных внебюджетных фондов нужно отнести следующее:

- 1) они создаются в особой организационно-правовой форме, являются особым типом государственного учреждения — это подчеркивает их публично-правовую природу;
- 2) являются страховщиками по государственному обязательному социальному страхованию, включая пенсионное и медицинское страхование;
- 3) открывают казначейские счета в Федеральном казначействе;
- 4) аккумулируют и распределяют целевые социальные фонды денежных средств, инвестируют временно свободные денежные средства и создают резервы, могут осуществлять актуарную деятельность;
- 5) могут издавать нормативные правовые акты, а также осуществлять контрольно-ревизионные полномочия в отношении подведомственных учреждений и частных лиц (субъектов и участников обязательного социального страхования);
- 6) используют как публично-правовые, так и частноправовые способы реализации своей правосубъектности.

Для государственных и муниципальных учреждений не предусмотрен особый налогово-правовой режим — они являются налогоплательщиками и налоговыми агентами. Вместе с тем НК РФ предоставляет им следующие льготы:

- выполнение работ, оказание услуг казенными учреждениями, а также бюджетными и автономными учреждениями в рамках государственного (муниципального) задания, а также передача им на безвозмездной основе определенного имущества не признается объектом обложения НДС (ст. 161 НК РФ);
- получение средств целевого финансирования, а также доходы от получения имущества по решению органа исполнительной власти, доходы в виде безвозмездно полученного имущества из иных источников не образуют объект обложения налогом на прибыль организаций (ст. 251 НК РФ).

— средства, полученные казенными учреждениями от приносящей доход деятельности и подлежащие перечислению в бюджетную систему, также не облагаются налогом на прибыль организаций.

Таким образом, существуют следующие особенности финансовой правосубъектности государственных и муниципальных учреждений:

1) в полномочиях учреждений реализуется правоспособность органов публичной власти;

2) бюджетная правосубъектность учреждений определяет порядок их деятельности по получению доходов и осуществлению расходов, исполнению обязательств;

3) налоговая правосубъектность данных лиц определяется общим правовым режимом для налогоплательщиков и налоговых агентов, но предусматривает налоговые льготы.

В целях совершенствования финансовой деятельности государственных и муниципальных учреждений необходимо:

1) пересмотреть требования к государственным (муниципальным) заданиям и критерии оценки их выполнения, приблизив формальные требования к реальным общественным отношениям;

2) привлекать учреждения к формированию указанных заданий и критериев их оценивания с целью индивидуализации государственных и муниципальных заданий;

3) в целях обеспечения учета интересов получателей государственных и муниципальных услуг организовать систему общественного контроля в форме мониторинга за оказанием тех или иных услуг, в том числе с помощью цифровых платформ и электронных сервисов;

4) пересмотреть систему взаимоотношений между органами публичной власти и государственными (муниципальными) учреждениями, внедрив методы согласования, рекомендаций, опросов и мониторинга.

Деятельность государственных и муниципальных учреждений является результатом делегирования публичных полномочий лицам с различным правовым статусом. Указанные различия объясняются спецификой публичных интересов, их направленностью и масштабами, в связи с чем необходим индивидуализированный подход к делегированию полномочий, осуществлению финансирования и контроля.

Специализация финансовой правосубъектности государственных и муниципальных учреждений выражается в наличии индивидуального правового регулирования (отдельных федеральных законах и подзаконных актах, устанавливающих правовые нормы для конкретных субъектов). Это является следствием делегирования полномочий органов власти, потому что делегирование носит индивидуализированный характер.

Для выбора оптимальной организационно-правовой формы реализации делегированных полномочий публичных образований необходимо учитывать различия в правосубъектности всех типов государственных (муниципальных) учреждений, а также особенности сфер общественных отношений, в которых действуют указанные лица или планируется их учреждение.



БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Мошкова Д. М.* Правовое регулирование финансирования государственных и муниципальных учреждений // Актуальные проблемы финансового права / Л. Л. Арзуманова, Н. М. Артемов, О. В. Болтинова [и др.]. — М. : Норма, 2016.
2. *Соболев А. В.* Понятие финансово-правового статуса государственных и муниципальных учреждений // Вестник ВГУ. — Серия : Право. — 2009. — № 2. — С. 345—346.