**Бюджетно-правовой статус
российских государственных университетов:
пределы самостоятельности в распоряжении
денежными средствами**

ШЕВЕЛЕВА Наталья Александровна, заведующая кафедрой административного и финансового права Санкт-Петербургского государственного университета, доктор юридических наук, профессор

199034, Россия, г. Санкт-Петербург, Университетская наб., 7/9

E-mail: n.sheveleva@spbu.ru

В статье исследуются проблемы формирования и распоряжения денежными средствами, поступающими на законных основаниях российским государственным университетам, осуществляющим образовательную деятельность на рынке образовательных услуг.

Российские государственные университеты оказывают государственные образовательные услуги наряду с другими участниками рынка услуг — частными университетами и образовательными организациями, имеющими организационно-правовую форму казенных учреждений. При этом от ведущих российских университетов государство и общество ожидают прорывного движения вперед и вхождения в ведущие мировые рейтинги.

Правовой статус государственных университетов, созданных в форме бюджетных либо автономных учреждений, имеет существенную специфику, обусловленную нормами гражданского законодательства, определяющего режим имущества, закрепленного за такими учреждениями на праве оперативного управления, а также нормами бюджетного законодательства. К особенностям бюджетно-правового статуса университетов относится прежде всего получение субсидий на выполнение государственного задания. В такой форме субсидирование применяется только к бюджетным и автономным учреждениям. Зависимость университетов от финансирования в форме субсидий на выполнение государственного задания и субсидий на иные цели компенсируется правом на осуществление приносящей доход деятельности, средства от которой поступают в самостоятельное распоряжение бюджетных и автономных учреждений. Вместе с тем объем права самостоятельного распоряжения денежными средствами ограничен рядом запретов и императивных требований. Для бюджетных учреждений наиболее существенным ограничением выступает обязанность по использованию лицевых счетов, открываемых органами Федерального казначейства. Обязательное использование нескольких лицевых счетов с различным объемом прав по распоряжению денежными средствами и осуществлением контрольных процедур значительно сужает самостоятельность университетов в принятии эффективных решений по использованию денежных средств.

Отсутствие должного правового регулирования, несогласованность бюджетных норм в части определения целевой направленности различных денежных средств порождает в ряде случаев неопределенность в правомерности распоряжения средствами университетов и определения финансовой основы гражданско-правовой ответственности бюджетных учреждений — участников рыночных отношений по оказанию услуг в сфере образования.

Ключевые слова: субсидии на выполнение государственного задания, субсидии на иные цели, лицевые счета, план финансово-хозяйственной деятельности, уставные цели и задачи.

**Budgetary-Legal Status of the Russian Public Universities:
the Limits of Self-Sufficiency to Use Funds**

N. A. SHEVELEVA, head of the Department of administrative and financial law of the St. Petersburg State University, doctor of legal sciences, professor

7/9, Universitetskaya emb., St. Petersburg, Russia, 199034

E-mail: n.sheveleva@spbu.ru

The article reveals issues of forming and using funds that are legally provided to the Russian public universities, which operate in the educational services market.

Russian public universities deliver state educational services like other participants of the market: private universities and educational entities, which have legal procedural type of the public establishment. Meanwhile the state and general public expect that Russian leading universities make groundbreaking progress and join the list of the world's best universities.

The public universities' legal status (found as a state-financed or autonomous entity) has some special characteristics based on norms of civil laws, which define the property status of the state-financed or autonomous entity, as well as on norms of budget laws. These characteristics are the following: receiving subsidies to fulfill the government tasks.

In this way the subsidies are used only for state-financed or autonomous entities. The universities' dependence on subsidies aimed at fulfilling the government tasks is compensated by their right to have income-generating activities. Profits from these types of activities are disposed by the state-financed or autonomous entities themselves. However this right is limited by several restrictions and mandatory requirements. The most important limitation for the budgetary entities is the responsibility to use bankbooks opened by the Federal Treasury authorities. The mandatory use of several bankbooks with different types of disposing rights and rights of controlling procedures (including the approval procedures) limits the self-sufficiency to make effective decisions on how to dispose the funds.

Due to the lack of regulations and incoordination of the budgetary norms, which define the goal of using the funds, it is sometimes unclear if it is legal for the Universities to use the funds or how to specify the financial basis of civil-legal liability of the state-financed entities, which are participants of the education services market.

Keywords: subsidies to fulfill the government tasks, subsidies for "other tasks"; bankbooks, financial and economic activities plan, chartered goals and tasks.

DOI: 10.12737/art_2018_12_7

Российские государственные университеты (далее также — университеты) имеют статус федерального бюджетного либо федерального автономного учреждения¹, следовательно, подпадают под действие не только гражданского законодательства в качестве участников гражданского оборота, но и бюджетного законодательства, определяющего правовой режим денежных средств, находящихся в распоряжении образовательных организаций. Отметим, что собственно образовательное законодательство в лице Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Закон об образовании) специальных правил относительно возможно-

стей образовательных организаций по распоряжению денежными средствами не содержит², следовательно, для понимания пределов финансовой самостоятельности университетов следует обратиться к нормам бюджетного законодательства.

Существенное значение для оценки возможностей российских университетов в использовании денежных средств для обеспечения своей деятельности имеют мероприятия бюджетной реформы, нацеленные на изменение роли бюджетных и автономных учрежде-

¹ Университеты с особым статусом — МГУ им. М. В. Ломоносова и СПбГУ наделены статусом бюджетного учреждения, федеральные университеты и национальные исследовательские университеты имеют статус автономных либо бюджетных учреждений.

² В качестве исключения отметим правило, предусмотренное п. 6 ст. 103 Закона об образовании, указывающее на самостоятельное распоряжение средствами от реализации акций или долей в уставных или складочных капиталах хозяйственных обществ или хозяйственных партнерств. Однако и без данного специального указания действует общее правило, предусмотренное ст. 298 ГК РФ о самостоятельном распоряжении бюджетными и автономными средствами от приносящей доход деятельности.

ний прежде всего в вопросе участия этих учреждений в оказании государственных и муниципальных услуг в качестве самостоятельных, отделенных от публичного субъекта участников рынка публичных услуг. Бюджетные и автономные учреждения имеют правовой статус, позволяющий им оказывать государственные (муниципальные) услуги от собственного имени, и наделены необходимым имуществом на праве оперативного управления и денежной субсидией, обеспечивающей выполнение государственного задания³. При этом роль полноценных участников рынка услуг подкреплена правом осуществления приносящей доход деятельности в пределах, определенных уставом учреждения, и использования полученного дохода наряду с бюджетными средствами на обеспечение выполнения государственного задания и иные уставные цели.

Таким образом, современные российские университеты предназначены для обеспечения публичного интереса (прежде всего — реализации конституционного права на образование), имея возможность самостоятельно вырабатывать механизмы и выбирать наиболее эффективные способы такого обеспечения. В то же время, поскольку они действуют на базе имущества публичного субъекта и получают бюджетные средства, предназначенные для достижения конкретной цели — исполнения государственного задания, университеты неизбежно попадают в зону контроля, в том числе финансового, ориентированного на проверку эффективности использования бюджетных средств.

Поле самостоятельности в распоряжении денежными средствами

³ Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

имеет ограничения, совокупность и жесткость которых позволяет увидеть и оценить возможности университетов в проведении ими хозяйственной и финансовой политики.

При анализе будем учитывать отличия в статусе бюджетных и автономных учреждений и особенности различных правовых режимов денежных средств, которыми располагают университеты.

Общая характеристика правового режима денежных средств государственных университетов (бюджетных и автономных учреждений). Денежные средства университетов формируются из различных источников, в том числе средств бюджетов бюджетной системы РФ (субсидии); средств территориального фонда обязательного медицинского страхования (субсидии); средств от приносящей доход деятельности; иных не запрещенных законом источников (Гражданский кодекс РФ; ст. 9² Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее — Закон о НКО)). Объединяющим началом для всех средств университетов является исключение их из состава государственной (муниципальной) казны⁴, признание их автономного существования на праве оперативного управления у соответствующих учреждений⁵.

Правовой режим средств казны, определенный в Бюджетном кодексе РФ, не содержит норм, адресованных бюджетным и автономным

⁴ Статьи 214 и 215 ГК РФ определяют государственную (муниципальную) казну в качестве имущества, находящегося в управлении публичного субъекта, не закрепленного за созданными им организациями на праве оперативного управления или хозяйственного ведения.

⁵ Идея о возможности признания особого вещного права для денежных средств, полученных от приносящей доход деятельности, не получила поддержки ни у большинства цивилистов, ни у представителей науки финансового права.

учреждениям. Из положений БК РФ следует, что к средствам казны (федеральной, субъектовой или муниципальной) могут быть отнесены денежные средства соответствующих казенных учреждений, поскольку только они уполномочены БК РФ на прием и осуществление бюджетных обязательств от имени публично-правового образования (ст. 6, 161, 162 БК РФ). И деятельность только казенных учреждений обеспечивается в гражданском обороте субсидиарной ответственностью публично-правового образования⁶.

Таким образом, бюджетные и автономные учреждения осуществляют управление и распоряжение не казенными средствами, а средствами, которые находятся в их оперативном управлении и имеют соответствующий гражданско-правовой и бюджетно-правовой режимы.

Бюджетно-правовой статус средств бюджетных учреждений представляет собой совокупность императивных требований и запретов, которые образуют поле ограничения свободного распоряжения бюджетными и автономными учреждениями денежных средств, поступающих к ним на законных основаниях. Именно изъятия из свободного распоряжения денежными средствами и образует содержание понятия «самостоятельное распоряжение» денежными средствами, которым оперирует законодатель в ГК РФ и бюджетном законодательстве.

Общими для всех федеральных бюджетных и автономных учреждений признаками самостоятельного распоряжения денежными средствами являются:

а) целевое использование денежных средств в соответствии с установленными целями и задачами;

б) предпочтение финансового обеспечения выполнения государственного задания перед решением

иных задач, закрепленных в уставе учреждения;

в) открытость данных об использовании денежных средств (минимально необходимые сведения, подлежащие обнародованию, предусмотрены ч. 3³ ст. 32 Закона о НКО; ст. 29 Закона об образовании; приказом Минфина России от 21 июля 2011 г. № 86н «Об утверждении порядка предоставления информации государственным (муниципальным) учреждением, ее размещения на официальном сайте в сети Интернет и ведения указанного сайта»);

г) подконтрольность осуществления операций с денежными средствами бюджетных и автономных учреждений органам внутреннего и внешнего финансового контроля (ст. 266¹ БК РФ).

Для университетов, имеющих организационно-правовой статус бюджетных учреждений, еще одной характеристикой правового режима денежных средств является императивное требование об использовании исключительно лицевых счетов для осуществления операций с денежными средствами, тогда как университеты — автономные учреждения имеют право на использование расчетных счетов, открываемых в банках и кредитных организациях.

Обязательное использование для осуществления операций с денежными средствами лицевых счетов, которые открываются бюджетным учреждениям в территориальных органах Федерального казначейства, предписано ст. 9² Закона о НКО и ст. 30 Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ.

Право автономных учреждений на использование расчетных счетов, отражающее большую степень самостоятельности автономных учреждений по сравнению с бюджетными, закреплено в ст. 2 Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях». Вместе с тем этот Закон не исключает открытие автономными учреждениями лицевых счетов, опе-

⁶ Исключение, не отменяющее общее правило, предусмотрено в ст. 123²² ГК РФ.

рации на которых в таком случае будут подпадать под общие правила, которыми руководствуются органы Федерального казначейства.

Полагаем возможным выделить несколько **самостоятельных правовых режимов** денежных средств, получаемых университетами: 1) на выполнение государственного задания в форме субсидии (далее — субсидия на выполнение государственного задания); 2) от приносящей доходы деятельности; 3) в форме субсидий на «иные цели»; 4) в форме «инвестиционной» субсидии; 5) в форме бюджетных инвестиций в объекты государственной (муниципальной) собственности; 6) от публичных субъектов в качестве некоммерческой организации; 7) из бюджета территориального фонда обязательного медицинского страхования (ОМС) в форме субсидий; 8) от юридических и физических лиц в соответствии с гражданско-правовыми нормами (договор пожертвования, наследования и др.).

Эти правовые режимы различаются по целям использования денежных средств и объему ограничений права самостоятельного распоряжения, а также по субъектам, от которых они поступают. Рассмотрим каждый из правовых режимов подробнее.

1. *Правовой режим денежных средств, получаемых на выполнение государственного задания в форме субсидии.* Средства, предоставляемые публичным субъектом на выполнение государственного задания, имеют форму субсидии на выполнение государственного задания и в абзаце первом п. 1 ст. 78¹ БК РФ характеризуются как субсидии, рассчитанные с учетом нормативных затрат на оказание ими государственных услуг физическим и (или) юридическим лицам и нормативных затрат на содержание государственного имущества. Порядок предоставления субсидии на выполнение государственного задания федеральным бюджетным и автоном-

ным учреждениям регулируется постановлением Правительства РФ от 26 июня 2015 г. № 640.

Предоставление субсидий на выполнение государственного задания осуществляется в соответствии с заключенным соглашением между органом, осуществляющим функции учредителя, и учреждением⁷. Санкт-Петербургский государственный университет и другие университеты, полномочия учредителей в отношении которых осуществляет Правительство РФ, заключают соглашения с Министерством финансов РФ, другие университеты — с органом, осуществляющим функции учредителя. Соглашение заключается в форме электронного документа и учитывается в информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет». По общему правилу данные о выполнении государственного задания являются открытыми, поэтому подлежат отражению в общедоступной информационной системе «Электронный бюджет».

Таким образом, правовой основой получения субсидии на выполнение государственного задания выступает договор (соглашение), который, однако, не порождает никаких дополнительных возможностей по расширению прав учреждения по распоряжению средствами субсидии на выполнение государственного задания. Соглашение лишь закрепляет обязанности получателя субсидии, являясь по своей правовой природе административным договором. В частности, в таком важном вопросе, как определение размера субсидии, соглашение не предпола-

⁷ См. приказ Минфина России от 31 октября 2016 г. № 198н «Об утверждении Типовой формы соглашения о предоставлении субсидии из федерального бюджета федеральному бюджетному или автономному учреждению на финансовое обеспечение выполнения государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ)».

гает никаких иных решений, кроме применения правил, предусмотренных в указанном выше постановлении Правительства РФ. Для определения объема данной субсидии применяются нормативы затрат на предоставление государственных услуг (п. 4 ст. 69² БК РФ). В сфере образования для определения размера субсидии на выполнение государственного задания в настоящее время применяется приказ Минобрнауки России от 22 сентября 2015 г. № 1040 «Об утверждении Общих требований к определению нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг в сфере образования, науки и молодежной политики, применяемых при расчете объема субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) государственным (муниципальным) учреждением».

Субсидия на выполнение государственного задания перечисляется частями (отражается на лицевом счете) поквартально, последняя сумма перечисляется при условии размещения в информационной системе «Электронный бюджет» предварительного отчета об исполнении государственного задания. Использование средств субсидии на выполнение государственного задания университеты осуществляют в соответствии с планом финансово-хозяйственной деятельности, который они обязаны подготовить и утвердить⁸.

Федеральное казначейство контролирует осуществление университетам — бюджетными учреж-

дениями операций со средствами субсидии на выполнение государственного задания, но такой контроль касается только обеспечения соответствия объема расходов объему остатков средств на лицевом счете, преследует цель предотвращения возникновения необеспеченной кредиторской задолженности, процедуры санкционирования, характерные для казенных учреждений, не применяются. Предварительный контроль целевого использования органами Федерального казначейства не проводится. Задача достижения цели государственного задания обеспечивается ответственностью руководителя бюджетного учреждения.

Контроль за выполнением университетам государственного задания осуществляется также учредителем в пределах его полномочий внутреннего финансового контроля. В полном объеме должен выполняться также внешний финансовый контроль Счетной палатой РФ за деятельностью федеральных университетов по выполнению государственного задания.

Использование средств данной субсидии обременено обязательным требованием для бюджетных и автономных учреждений о включении в договоры о поставке товаров (работ, услуг) условия о возможном изменении по соглашению сторон размера (сроков оплаты, объема) товаров (работ, услуг) в случае сокращения лимитов бюджетных обязательств (далее — ЛБО) у органа, предоставляющего субсидию бюджетному автономному учреждению (п. 5 ст. 78² БК РФ). Эта норма появилась в 2016 г.⁹ и свидетельствует о том, что публичный субъект внимательно следит за финансово-имущественным состоянием государственных и муниципальных учреждений, пытаясь предупредить негативное развитие событий — возникнове-

⁸ См. приказ Минобрнауки России от 16 июня 2016 г. № 717 «Об утверждении Порядка составления и утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности федеральных государственных учреждений, находящихся в ведении Министерства образования и науки Российской Федерации».

⁹ См. Федеральный закон от 15 февраля 2016 г. № 23-ФЗ.

ние необеспеченной кредиторской задолженности у учреждений, которая была в 1990-х гг. настоящим бедствием для публичной казны. Аналогичная норма содержится в Бюджетном кодексе РФ в отношении казенных учреждений (п. 6 ст. 161), что указывает на одинаковое отношение публичного субъекта к средствам, выделяемым как по бюджетной смете (казенные учреждения), так и в форме субсидий на выполнение государственного задания (бюджетные и автономные учреждения).

Для правового режима средств субсидии на выполнение государственного задания характерна также обязанность университетов по возврату сумм субсидии в установленных учредителем и отраженных в соглашениях случаях¹⁰. Вместе с тем за бюджетными и автономными учреждениями сохраняется право на самостоятельное распоряжение остатками субсидий на выполнение государственного задания, оставшимися неиспользованными на конец финансового года¹¹. Они могут использоваться в очередном финансовом году согласно плану финансово-хозяйственной деятельности учреждения, т. е. на обеспечение всей деятельности учреждения в соответствии с его уставными целями.

Таким образом, в качестве особенности правового режима денежных средств в форме субсидии на выполнение государственного задания необходимо отметить, что бюджетные средства выделяются целевым образом — на выполнение государственного задания, рассчитанного по строгим правилам с использованием нормативов затрат на оказание государственных услуг, но само использование денежных средств субсидии не требует пред-

варительного контроля на соответствие целям субсидии со стороны органов Федерального казначейства, несмотря на обязательное использование лицевых счетов. Остатки средств неиспользованной субсидии в следующем финансовом году могут трансформироваться в денежные средства, которые возможно использовать на финансовое обеспечение всей деятельности бюджетного учреждения.

2. *Правовой режим денежных средств, получаемых от приносящей доход деятельности.* Приносящая доход деятельность университетов (как предпринимательская, так и иная) допускается ГК РФ с соблюдением условий, относящихся к некоммерческим организациям (ст. 50). Такая деятельность может выражаться в форме оказания услуг или производства работ. Положения ст. 9² Закона о НКО следует, очевидно, понимать как не допускающие возможность для бюджетных и автономных учреждений производить товары, поскольку речь в них идет исключительно об оказании услуг или производстве работ. В статье 2 Федерального закона «Об автономных учреждениях» также закреплено представление об автономном учреждении как об организации, оказывающей услуги и производящей работы.

Пункт 4 ст. 9² Закона о НКО разделяет осуществление приносящей доход деятельности, являющейся составной частью государственного задания, и относящейся к иным (неосновным) видам деятельности университетов. В первом случае оказание услуг и выполнение работ будет относиться к основным видам деятельности и подчиняться правилу об одинаковых условиях для потребителей услуг, оказываемых в рамках выполнения государственного задания, и потребителей, оплачивающих услуги (работы) за счет собственных средств. Нормативные положения позволяют видеть в этом требование, относящееся к размеру

¹⁰ См. п. 4.1.7 приказа Минфина России от 31 октября 2016 г. № 198н.

¹¹ См. п. 3¹⁵ ст. 2 Федерального закона «Об автономных учреждениях» и ч. 17 ст. 30 Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ.

оплаты услуг (работ) — основанное на нормативах расчета объема субсидии на государственное задание. Оказание бюджетным и автономным учреждением платных услуг подчиняется также правилу об использовании установленных предельных цен (тарифов) на оплату государственных услуг (п. 1 ст. 69² БК РФ).

Такая позиция законодателя, несомненно, ограничивает возможности бюджетного и автономного учреждения и в некоторой степени лишает его стимула к расширению объема предоставления услуг.

Приносящая доход деятельность может осуществляться в форме сдачи имущества, закрепленного за учреждением на праве оперативного управления, в аренду. Сдача имущества (недвижимого и особо ценного движимого) в аренду приводит к необходимости самостоятельного содержания этого имущества университетами, в том числе за счет арендной платы от сдачи такого имущества, следовательно, размер арендной платы должен обеспечивать расходы на его содержание. Учредитель — собственник имущества устраняется от обязанности по содержанию такого имущества, в отличие от того, которое используется для выполнения государственного задания¹².

Источники возникновения денежных средств — собственно предпринимательская деятельность либо оказание платных образовательных, научных услуг, осуществление экспертной деятельности, сдача имущества в аренду, значения для правового режима этих денежных средств не имеют.

Средства от приносящей доходы деятельности учитываются на основном лицевом счете бюджетного учреждения (вместе с субсидией на выполнение государственного задания), распоряжение осуществляется бюджетным учреждением без процедур санкционирования, но

под контролем органа Федерального казначейства остатка средств на лицевом счете. Использование средств от приносящей доходы деятельности бюджетными учреждениями связано положениями Гражданского кодекса РФ, допускающими осуществление приносящей доход деятельности, если это предусмотрено уставами, лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и если это соответствует таким целям; положениями устава и планом финансово-хозяйственной деятельности.

Средства от приносящей доходы деятельности университетов — автономных учреждений отражаются на открытых ими расчетных счетах и используются также в соответствии с ГК РФ, уставными целями, задачами и планом финансово-хозяйственной деятельности.

Именно эти денежные средства могут быть использованы для развития университетов, направлены на разработку новых образовательных программ, диктуемых в том числе цифровизацией экономики; стимулирование научных разработок, не получивших поддержки со стороны публичного субъекта; проведение экспертной деятельности в интересах и по запросам юридических лиц и граждан и т. д. Однако следует помнить, что в случае недостаточности средств субсидии на выполнение государственного задания, в том числе в результате неэффективного управления или неверного расчета нормативных затрат на оказание государственных услуг, средства от приносящей доход деятельности должны быть направлены на обеспечение выполнения государственного задания, поскольку бюджетное учреждение не вправе отказаться от выполнения государственного задания (ст. 9² Закона о НКО). Кроме того, в ситуации сдачи имущества в аренду (с согласия собственника) содержание такого имущества должно быть обес-

¹² См. п. 6 ст. 9² Закона о НКО.

печено соответствующими доходами.

3. *Правовой режим денежных средств, получаемых от публичных субъектов на «иные цели».* Кроме субсидии на выполнение государственного задания университеты могут получать субсидии из федерального бюджета на «иные цели» (абз. 2 п. 1 ст. 78¹ БК РФ). «Иные цели» распадаются на две значительно различающиеся группы: а) субсидии на исполнение бюджетным учреждением публичных нормативных обязательств (в частности, денежные выплаты физическим лицам), правовой режим которых максимально совпадает с режимом казенных средств и б) субсидии на осуществление бюджетным учреждением иных, нежели выполнение государственного задания, задач в рамках уставной деятельности. В первом случае бюджетные учреждения действуют аналогично казенному учреждению, получающему бюджетные ассигнования на основе бюджетной сметы: применяются процедуры лимитирования, бюджетной классификации и санкционирования. Средства таких субсидий учитываются на лицевых счетах получателя бюджетных средств — органа, осуществляющего полномочия и функции учредителя, операции с ними находятся под жестким предварительным контролем органов федерального казначейства. Предоставление субсидии на исполнение публичных обязательств сопровождается наделением бюджетного учреждения полномочиями соответствующего федерального органа государственной власти¹³. Во втором случае образуется иной правовой режим, характеризующийся тем, что средства этих целевых субсидий отражаются на отдельном лицевом счете бюджетного учреждения; их расходование сопровождается необходимостью представления документов,

указывающих на основание осуществления расхода, проверкой органа федерального казначейства на соответствие объему платежа ЛБО и коду бюджетной классификации (КБК), санкционированием.

Анализ актов Минобрнауки России показывает, что наиболее часто субсидии на «иные цели» выделяются: на содержание конкретного имущества; приобретение конкретного научного оборудования; проведение научных исследований по определенной теме.

Использование средств данных субсидий также обременено обязательным требованием для бюджетных учреждений о включении в договоры о поставке товаров, работ, услуг условия о возможном уменьшении суммы оплаты при сокращении ЛБО у органа, предоставляющего субсидию бюджетному учреждению (п. 5 ст. 78² БК РФ). Для этого вида субсидий проблемным является вопрос о необходимости применения процедур, предусмотренных для осуществления госзакупок для государственных нужд¹⁴.

Правовой режим денежных средств, получаемых в форме субсидий на «иные цели», максимально близок к правовому режиму средств казенных учреждений, поэтому имеют место использование отдельного, специального лицевого счета и осуществление аналогичных контрольных процедур со стороны органов Федерального казначейства. Эти денежные средства не смешиваются со средствами субсидии на выполнение государственного задания и со средствами от приносящей доходы деятельности, право на самостоятельное распоряжение денежными средствами у университетов в данной ситуации фактически от-

¹³ См. п. 5 и 6 ст. 9² Закона о НКО.

¹⁴ Подробнее см.: Кустова М. В. К вопросу о разграничении государственных (муниципальных) нужд и нужд автономных учреждений при оценке соответствия закупок требованиям антимонопольного законодательства // Закон. 2017. № 7. С. 184—190.

существует. Об этом свидетельствует также и обязанность бюджетных и автономных учреждений о возврате в федеральный бюджет сумм неиспользованных субсидий. Неиспользованные остатки средств субсидий на «иные цели» могут сохранить целевую направленность в следующем финансовом году по решению органа, осуществляющего функции учредителя (ст. 2 Федерального закона «Об автономных учреждениях»).

4. *Правовой режим денежных средств, получаемых от публичного субъекта в форме инвестиционной субсидии.* С 2014 г. в деятельности бюджетных и автономных учреждений появились полномочия по использованию инвестиционных субсидий, предусмотренных ст. 78² БК РФ.

Инвестиционные субсидии представляют собой средства федерального бюджета, предназначенные для вложений в объекты капитального строительства или приобретения объектов недвижимого имущества в федеральную собственность. Инвестирование влечет увеличение стоимости федерального имущества, закрепленного на праве оперативного управления за бюджетным или автономным учреждением.

Принятие решений о таких инвестиционных субсидиях и их предоставление осуществляются в порядке, установленном постановлением Правительства РФ.

Порядок предоставления таких субсидий предполагает заключение соглашения между главным распорядителем бюджетных средств — получателем бюджетных средств и университетом.

В соглашении отражаются цели предоставления субсидии, ее объем; права и обязанности сторон; сроки предоставления субсидии; обязательность проверок соблюдения условий предоставления субсидии; порядок возврата неиспользованных сумм субсидий или использованных с нарушением условий предоставле-

ния субсидии; основания приостановления предоставления субсидии; порядок и сроки представления отчетности. БК РФ допускает также уменьшение сумм субсидии и досрочное прекращение соглашения о предоставлении субсидии, основания которых также должны быть отражены в соглашении.

Таким образом, объем полномочий бюджетного и автономного учреждения определяется заключенным соглашением и характеризуется прежде всего строгим целевым характером предоставленной субсидии.

Средства инвестиционной субсидии отражаются на отдельном лицевом счете бюджетного учреждения (вместе со средствами субсидий на «иные цели»), их расходование подпадает под процедуру санкционирования, документы, являющиеся основанием возникновения платежа, подвергаются проверке на соответствие КБК и объемам утвержденных ЛБО.

5. *Правовой режим денежных средств, получаемых от публичного субъекта в форме бюджетных инвестиций в объекты государственной (муниципальной) собственности.* С 2015 г. бюджетные и автономные учреждения получили право выступать заказчиком от имени Российской Федерации на основании соглашения о передаче полномочий заказчика от федеральных органов исполнительной власти бюджетным и автономным учреждениям. Предметом такого соглашения является передача полномочий по заключению и исполнению от имени Российской Федерации государственных контрактов при осуществлении бюджетных инвестиций в объекты государственной собственности. Переданные полномочия осуществляются бюджетным и автономным учреждением на безвозмездной основе, т. е. за счет средств самого бюджетного или автономного учреждения (ст. 79 БК РФ).

Условия передачи полномочий и порядок заключения соглашения ре-

гулируются постановлением Правительства РФ. В соглашениях отражаются цель осуществления бюджетных инвестиций и их объем; права и обязанности учреждения; ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение переданных им полномочий; обязательность проведения проверок соблюдения условий о передаче полномочий; обязанность о формировании бюджетной отчетности.

Средства, передаваемые университетам в форме бюджетных инвестиций, отражаются на лицевом счете получателя — федерального органа, исполняющего функции и полномочия учредителя, в распоряжение учреждения эти средства не поступают.

6. *Правовой режим денежных средств (грантов), получаемых от публичных субъектов в качестве некоммерческой организации* (п. 4 ст. 78¹, п. 2 ст. 138¹ БК РФ). Особенностью правового режима этих денежных средств является то обстоятельство, что бюджетные средства получены не от собственника имущества учреждения, а от иного публичного субъекта либо иного федерального органа исполнительной власти. Так, федеральные университеты могут получать гранты, предоставляемые за счет средств бюджетов субъектов РФ. Другим случаем может выступать получение университетом гранта не от своего органа, осуществляющего полномочия учредителя, а от иного федерального органа исполнительной власти (либо иного федерального органа)¹⁵. Основой, объединяющей правовой режим этих средств, является то, что это бюджетные средства, но

поступили они учреждению вне отношений учредительства. Как правило, такие средства принимают форму грантов, распределяемых по итогам проведения конкурсов. Порядок предоставления таких субсидий устанавливается соответствующими высшими органами исполнительной власти.

Специального правового регулирования, кроме положений ст. 78¹ БК РФ, такие средства не имеют, следовательно, можно предположить, что они должны быть отражены на основном лицевом счете бюджетного учреждения и объем полномочий учреждения по их распоряжению определяется режимом лицевого счета. Вместе с тем нельзя не отметить целевой характер средств гранта, предполагающий использование их исключительно на цели самого гранта и предоставление соответствующей отчетности. Отражение же их на основном лицевом счете предполагает большую самостоятельность в распоряжении средствами, в том числе возможность использовать их на выполнение государственного задания, на иные уставные цели, на возмещение вреда, причиненного действиями бюджетного учреждения. Возникающая несогласованность в правовом регулировании использования целевых денежных средств бюджетного учреждения носит не только бюджетный, но и гражданско-правовой характер, поскольку связана с определением объема собственной имущественной ответственности бюджетного учреждения.

Возможность получения федеральными университетами субсидий (грантов) из бюджетов субъектов РФ допускается БК РФ, однако при этом должны учитываться особенности регулирования межбюджетных отношений, в частности, ст. 138¹ БК РФ предусматривает необходимость заключения соглашения между федеральным органом исполнительной власти и высшим

¹⁵ Так, Государственная Дума проводит конкурсы законопроектных работ за счет средств федерального бюджета, получателем средств может стать любой университет, находящийся в ведении Министерства науки и высшего образования РФ, Министерства внутренних дел РФ, Правительства РФ.

исполнительным органом соответствующего субъекта РФ¹⁶.

7. *Правовой режим денежных средств, получаемых из бюджета территориального фонда обязательного медицинского страхования (ОМС) в форме субсидий.* Абзац 5 п. 1 ст. 78¹ БК РФ, введенный Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 344-ФЗ, предусматривает предоставление субсидии, имеющей конкретную цель — выполнение государственного задания на оказание высокотехнологичной медицинской помощи, не включенной в базовую программу ОМС.

Средства этих субсидий отражаются на специальном лицевом счете — счете для учета средств ОМС и расходуются строго целевым образом под контролем органа Федерального казначейства.

8. *Правовой режим средств, получаемых от юридических и физических лиц в соответствии с гражданско-правовыми нормами (договор пожертвования, наследование и др.).* Средства, получаемые от граждан и организаций на основании гражданско-правовых договоров, зачисляются на основной лицевой счет бюджетного учреждения и используются самостоятельно без проведения процедур санкционирования на уставные цели университетов; контролю при проведении платежей подвергается только соблюдение требования о соответствии объема платежа и остатка средств на лицевом счете.

Такой режим могут приобретать также средства, полученные не от публичных субъектов, а от россий-

ских или иностранных организаций в форме целевых грантов или инвестиций.

Наибольшее влияние на право самостоятельного распоряжения денежными средствами бюджетных учреждений оказывает правовой режим лицевого счета, используемый для операций с различными средствами.

Правовое регулирование лицевых счетов бюджетных учреждений осуществлено ст. 30 Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ. Согласно ее положениям: а) лицевые счета университетам открываются и ведутся в территориальных органах Федерального казначейства; б) порядок ведения лицевых счетов устанавливается Федеральным казначейством; в) проведение кассовых операций осуществляется в пределах остатков средств, отраженных на лицевом счете, от имени и по поручению университетов; г) средства, необходимые для исполнения публичных обязательств, отражаются не на лицевом счете университета, а на лицевом счете получателя бюджетных средств — органа, осуществляющего функции и полномочия учредителя бюджетного учреждения; д) финансирование исполнения государственного задания, а также платежи в рамках обязательного медицинского страхования осуществляются без представления ими в территориальный орган Федерального казначейства документов, подтверждающих возникновение денежных обязательств, т. е. без проведения процедуры санкционирования; е) расходование средств, предоставленных в форме субсидий на «иные цели», осуществляется в процедуре санкционирования после проверки документов, подтверждающих возникновение денежных обязательств, и ответственности содержания операции целям предоставления субсидии согласно порядку санкционирования указанных расходов; ж) неиспользованные средства субсидии на вы-

¹⁶ Правила заключения соглашений предусмотрены постановлением Правительства РФ от 13 октября 2008 г. № 752 «Об утверждении Правил заключения соглашений между федеральным органом исполнительной власти и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации о предоставлении субсидий федеральному бюджету из бюджета субъекта Российской Федерации».

полнение государственного задания используются в очередном финансовом году для достижения уставных целей, при достижении университетом показателей государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ), характеризующих объем государственной услуги (работы). Возврат неиспользованной субсидии возможен только на основании федерального закона в объеме, соответствующем недостигнутому показателям государственного задания указанными учреждениями; з) неиспользованные средства субсидий на «иные цели» подлежат перечислению в федеральный бюджет; возможно использование остатков при наличии потребности в направлении их на те же цели в соответствии с решением органа государственной власти (государственного органа), осуществляющего функции и полномочия учредителя бюджетного учреждения; и) порядок взыскания невозвращенных средств, подлежащих возврату, устанавливается Минфином России; к) обращение взыскания на средства университетов осуществляется по основаниям и в порядке, предусмотренном п. 20 ст. 30 Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ.

Органами Федерального казначейства университетам открываются три вида лицевых счетов¹⁷: а) лицевой счет бюджетного учреждения, на котором отражаются средства субсидии на выполнение госзадания; средства от приносящей доход деятельности; иные средства, для которых не предусмотрены иные лицевые счета (основной лицевой счет); б) отдельный лицевой счет бюджетного учреждения, на котором отражаются средства субсидий, предоставленные на

«иные цели», и средства инвестиционной субсидии; средства инвестиционных субсидий — на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства государственной собственности или приобретение объектов недвижимого имущества в государственную собственность; в) лицевой счет бюджетного учреждения для учета операций со средствами ОМС, на котором отражаются средства субсидий на ОМС.

Из трех лицевых счетов, которые открываются университетам органами Федерального казначейства, лишь один может рассматриваться в качестве счета, по которому университет осуществляет самостоятельное распоряжение денежными средствами, это так называемый основной лицевой счет. Два других лицевых счета никакой самостоятельности бюджетному учреждению не предоставляют, правовое положение бюджетных учреждений в данном случае близко к положению казенных учреждений.

На основной лицевой счет зачисляются не все средства, которые используются в деятельности бюджетных учреждений. В частности, средства бюджетных инвестиций остаются на лицевом счете получателя (соответствующего федерального органа исполнительной власти), как и средства, выделяемые бюджетному учреждению для выполнения нормативных обязательств.

Таким образом, не все денежные средства и не все лицевые счета подпадают под самостоятельное распоряжение денежными средствами, это только основной лицевой счет, на который зачисляются средства субсидии на выполнение государственного задания; средства от приносящей доход деятельности; гранты от иных публичных субъектов; средства, поступающие от юридических и физических лиц по гражданско-правовым основаниям (договор пожертвования, наследования и т. д.). Однако и среди этих средств можно

¹⁷ См. приказ Казначейства России от 17 октября 2016 г. № 21н «О порядке открытия и ведения лицевых счетов территориальными органами Федерального казначейства».

выделить ситуации, когда денежные средства поступают с прямо предписанной целью (гранты или договор пожертвования) либо получение дохода экономически увязано с расходами (арендные платежи), что само по себе сужает право бюджетного учреждения на самостоятельное ими распоряжение. И нельзя забывать, что институт лицевого счета применяется законодателем для предотвращения возникновения необеспеченных обязательств, с лицевого счета можно осуществить платеж только в пределах остатка средств на этом счете.

Другим существенным ограничителем права самостоятельного распоряжения средствами выступает обязанность университетов следовать утвержденному плану финансово-хозяйственной деятельности.

В отличие от казенных учреждений, которые действуют на основе утвержденной бюджетной сметы, для бюджетных и автономных учреждений в ходе бюджетной реформы установлено обязательное требование о составлении плана финансово-хозяйственной деятельности¹⁸.

Требования, предъявляемые к плану финансово-хозяйственной деятельности, содержат жесткие указания о планировании доходов, выплат и источников дефицита средств бюджетного учреждения, направленные на предотвращение

возникновения кредиторской задолженности. Обязательными показателями плана (в разрезе поступлений) являются все субсидии (на выполнение государственного задания, на «иные цели»; в форме грантов), а также средства от приносящей доходы деятельности, которые распадаются на два вида: 1) поступления от оказания платных услуг; 2) от иной приносящей доход деятельности. Таким образом, приносящая доход деятельность подлежит обязательному планированию и оценке объема поступлений. Выплаты также планируются, при этом они не могут быть больше общего объема поступлений, кроме того, они обязательно детализируются в соответствии с бюджетной классификацией расходов. Отдельно отражается сумма расходов на государственные закупки в соответствии с планом закупок, формируемым согласно действующим федеральным законам.

Самостоятельно университеты определяют плановые выплаты на финансирование выполнения государственного задания, но с учетом требований к результатам оказания государственных услуг. Выплаты, связанные с погашением заимствований, также отражаются в плане по правилам бюджетной классификации источников финансирования дефицита бюджета.

Получение университетом целевых субсидий (субсидии на «иные цели» и «инвестиционные» субсидии) обременено обязанностью по составлению специального документа — Сведения об операциях с целевыми субсидиями, который утверждается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции и полномочия учредителя (для университетов, находящихся в ведении Правительства РФ, — Минфином России).

План утверждается руководителем университета и размещается в сети Интернет. Возможности по изменению плана ограничены — не

¹⁸ См. приказ Минфина России от 28 июля 2010 г. № 81н «О требованиях к плану финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения»; приказ Минобрнауки России от 7 сентября 2016 г. № 1153 «Об утверждении порядка составления и утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности федеральных государственных учреждений, находящихся в ведении Правительства Российской Федерации, и порядка составления и утверждения отчета о результатах деятельности федеральных государственных учреждений, находящихся в ведении Правительства Российской Федерации».

чаще одного раза в квартал, если не возникает ситуация, отраженная в перечне исключений. Таким образом, план представляет собой документ, соответствующий по сути свойствам бюджета публичного образования, но с более жесткими параметрами, исключающими возможность возникновения кредиторской задолженности.

Не менее важным, чем план финансово-хозяйственной деятельности для университетов, является отчет о результатах деятельности, порядок составления и утверждения которого установлен приказом Минобрнауки России от 7 сентября 2016 г. № 1153.

Интерес представляет требование о включении в отчет исчерпывающего перечня видов деятельности, с разбивкой на основные и иные виды деятельности, которые университет вправе осуществлять в соответствии с его учредительными документами. Это указывает на осуществление контроля со стороны федерального органа исполнительной власти за соответствием деятельности университета его Уставу, что, в свою очередь, заставляет тщательно следить за соответствием заключаемых договоров разрешенным видам деятельности и необходимостью своевременного внесения изменения в Устав.

Обязательным является и перечень платных услуг с указанием потребителей таких услуг. Данные сведения также должны соответствовать положениям Устава и перечням базовых и ведомственных услуг, относящихся к деятельности университетов.

Университеты отчитываются также по суммам полученных доходов от оказания платных услуг, ценам (тарифам) на платные услуги (работы) и общему количеству потребителей услуг по их видам. Контролирует учредитель и количество штатных единиц, их изменения и размер средней заработной платы сотрудников.

Предметом контроля является также наличие и изменение дебиторской и кредиторской задолженности университета, в том числе относительно предыдущего отчетного года, с указанием причин образования просроченной кредиторской задолженности, а также дебиторской задолженности, нереальной к взысканию. Данные сведения необходимы для оценки эффективности управления денежными средствами бюджетного учреждения.

Оказание услуг контролируется также по показателю количества жалоб потребителей и принятым по результатам их рассмотрения мерам.

Отчет университета утверждается его руководителем и представляется на согласование в Минобрнауки России до 1 марта года, следующего за отчетным. Отчет подлежит утверждению органом, осуществляющим функции учредителя, и размещению в сети Интернет.

Выводы. В своей практической деятельности университеты сталкиваются с множеством правовых режимов денежных средств, которые поступают к ним в соответствии с бюджетным и гражданским законодательством. Такое разнообразие правовых режимов ничем не оправдано, не обусловлено их статусом участника образовательных отношений. Правовые режимы денежных средств не имеют регулирования на уровне закона, ни Гражданский кодекс РФ, ни Бюджетный кодекс РФ, ни Федеральный закон «О некоммерческих организациях» не предусматривают особенностей в распоряжении денежными средствами университетов.

Право самостоятельного распоряжения денежными средствами, предусмотренное Гражданским кодексом РФ и Законом о НКО, распространяется не на все денежные средства университетов — бюджетных учреждений, а лишь на средства, отраженные на основном лицевом счете, т. е. на сред-

ства субсидии на выполнение государственного задания; средства от приносящей доход деятельности; средства, полученные в форме грантов от субъектов, с которыми отсутствуют отношения учредительства; средства, полученные от физических и юридических лиц по инициативе последних. Особенно в правовых режимах денежных средств также существенны, и значимой проблемой выступает установление целевой направленности таких средств, что создает дополнительные ограничения для университетов в реализации их планов развития.

Правовые режимы лицевых счетов определены актами Минфина России либо Федерального казначейства, регулирование направлено на решение задач этих ведомств, но никак не учитывает в целом правовой статус университетов, в частности, остается нерешенным вопрос о том, на какие лицевые счета и на какие денежные средства может быть обращено взыскание по обязательствам бюджетных учреждений, в том числе в случае причинения вреда. В ситуации отсутствия субсидиарной ответственности публичного субъекта в этом вопросе необходима определенность.

Библиографический список

Кустова М. В. К вопросу о разграничении государственных (муниципальных) нужд и нужд автономных учреждений при оценке соответствия закупок требованиям антимонопольного законодательства // Закон. 2017. № 7.