



АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСОВОГО ПРАВА

И.Ю. Карандаев*

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РОССИЙСКОГО ПРАВА

ПОНЯТИЕ «БЮДЖЕТНЫЕ СРЕДСТВА» В КОНТЕКСТЕ ФИНАНСИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация: Предмет исследования составляют нормативные правовые акты, регулирующие вопросы финансирования деятельности бюджетных учреждений и ответственности за нецелевое использование бюджетных средств, финансово-правовые понятия, выражающие наиболее существенные стороны и формы выделяемых бюджетных средств бюджетным учреждениям в условиях изменения механизма их финансирования в рамках проводимых реформ по совершенствованию правового статуса государственных (муниципальных) учреждений Российской Федерации. Кроме того, круг исследования охватывает практику интерпретации рассматриваемого финансово-правового понятия «бюджетные средства» в законодательных актах государств СНГ. Сочетание сравнительно-правового и формально-юридического методов исследования позволило обосновать необходимость дефиниции понятия «бюджетные средства» и дать ее авторскую интерпретацию. Научная новизна статьи заключается в том, что впервые обоснована необходимость дефиниции понятия «бюджетные средства» в контексте финансирования деятельности бюджетных учреждений Российской Федерации. Научное обоснование необходимости закрепления понятия «бюджетные средства» в Бюджетном кодексе РФ и попытка ее авторской интерпретации применительно к современным условиям имеет важное значение для правоприменительной практики привлечения к ответственности за нецелевое использование бюджетных средств.

Ключевые слова: бюджетные средства, бюджетное учреждение, нецелевое использование, бюджетный процесс, финансирование, виды субсидий, целевые субсидии, бюджетные инвестиции, лицевой счет, ответственность.

DOI: 10.7256/1994-1471.2014.5.10596

Формирование нормативной правовой базы, регулирующей реализацию Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием правового положения государственных (муни-

ципальных) учреждений» (далее – Федеральный закон № 83-ФЗ)¹, ставит перед органами государственной власти и местного самоуправления ряд

¹ СЗ РФ. 2010. № 19. Ст. 2291.

© Карандаев Игорь Юрьевич

* Аспирант кафедры финансового права, Московская государственная юридическая академия имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

[karandaev.i@gmail.com]

123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.



вопросов по организации финансирования учреждений за счет бюджетных средств.

С учетом изменений в бюджетном законодательстве бюджетные учреждения перестали считаться получателями бюджетных средств. Принимая во внимание положения ч. 1 ст. 152 Бюджетного кодекса РФ (далее – БК РФ)², содержащей закрытый перечень участников бюджетного процесса в Российской Федерации, не подлежащий расширительному толкованию, с точки зрения законодателя бюджетные учреждения лишены возможности участия в бюджетном процессе. Однако в данном вопросе следует учитывать неоднородность статуса бюджетных учреждений, так, некоторые особые бюджетные учреждения, такие как ФГБОУ ВПО «МГУ им. Ломоносова», ФГБУ «Национальный исследовательский центр «Курчатовский институт»³, являются главными распорядителями бюджетных средств, наряду с государственными органами, органами местного самоуправления.

С точки зрения обывателя, словосочетания «бюджетное учреждение – не получатель бюджетных средств», «бюджетное учреждение – не участник бюджетного процесса» нельзя признать удачными. Необходимо отметить, что подобное положение вещей у простых граждан вызывает некоторое недоумение и опасения по поводу перевода всей «бюджетной сферы» на самокупаемость, т.е. отказ государства от бесплатного предоставления образования, услуг медицинских учреждений и т.д.

Анализ нормативных правовых актов, направленных на реализацию указанного закона и практику их реализации в финансовой деятельности бюджетных учреждений показывает, что финансирование учредителем бюджетных учреждений из соответствующего бюджета бюджетной системы РФ может осуществляться в четырех основных формах:

- субсидии на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием ими в соответствии с государственным (муниципальным) заданием (далее – госзадание) государственных (муниципальных) услуг (выполнением работ);
- субсидии на иные цели;
- бюджетные инвестиции;
- гранты в форме субсидий, предоставляемые федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской

Федерации, органами местной администрации по результатам проводимых ими конкурсов⁴.

Отказ от сметного финансирования и использование финансирования в форме субсидий на выполнение госзадания означает вывод денежных средств, находящихся в распоряжении бюджетных и автономных учреждений, из-под режима бюджетных средств.

Рассматривая вопрос об отнесении бюджетных учреждений к получателям бюджетных средств, необходимо первоначально прояснить суть термина «бюджетные средства». Термин «бюджетные средства» является достаточно распространенным, используемым во многих отраслях российского права. К сожалению, действующее законодательство, в том числе и БК РФ, не раскрывают данного понятия, хотя и содержат множество других терминов, раскрываемых через понятие «бюджетные средства».

Проблема отсутствия четкого понятия «бюджетные средства» поднималась и ранее, особенно остро данная проблема проявляется в контексте нецелевого использования бюджетных средств. Как отмечает Д.Л. Комягин, что «хотя определение того, что подразумевается под «бюджетными средствами», в действующем законодательстве отсутствует, четкая, установленная законом дефиниция данного термина была бы весьма полезна для разрешения значительного количества споров, возникающих при осуществлении государственными органами своих контрольных функций»⁵.

Так, Н.Г. Деменкова рассматривает понятие «бюджетные средства» в широком и узком смыслах. В широком смысле бюджетные средства представляют собой денежные средства, зачисленные в доход (зачисленные на счет) соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации и предназначенные для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления⁶.

Бюджетные средства в узком смысле – это денежные средства, фактически распределенные главными распорядителями и распорядителями бюджетных средств по подведомственным распорядителям и получателям, соответственно, в формах, предусмотренных БК РФ⁷.

Предложенные формулировки представляются интересными и имеют право на существо-

² СЗ РФ. 1998. № 31. ст. 3823.

³ Бюджетная система РФ: итоги переходного периода в реформировании бюджетных учреждений страны. Интервью с С. В. Ячевской, директором правового департамента Министерства финансов РФ // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ См.: ст. 78.1 и 79 Бюджетного кодекса РФ.

⁵ Комягин Д.Л. Проблемы определения бюджетных средств // Право и экономика. 2010. № 7. С. 28–30.

⁶ Деменкова Н.Г. Административная ответственность за нецелевое использование бюджетных средств: дисс. ... канд. юрид. наук. Благовещенск, 2007. С. 20.

⁷ Там же. С. 21.



ование при проведении теоретических исследований, однако практическое применение, в том числе закрепление терминов в нормативных правовых актах, требует однозначности и четкости определений.

Другой вариант понятия «бюджетные средства» предлагается Р.Р. Фазыловым. Этот вариант тоже носит условный характер, так как автор акцентирует внимание на широту понимания понятия. В широком понимании бюджетные средства представляют собой совокупность денежных ресурсов Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований, предназначенных для финансового обеспечения выполняемых ими задач и функций⁸.

Данная широкая интерпретация термина «бюджетные средства», скорее всего, основывается на понятии «консолидированный бюджет Российской Федерации», однако с указанной точкой зрения нельзя согласиться, так как она не учитывает один из ключевых принципов бюджетной системы – принцип самостоятельности бюджетов.

Для сравнения следует обратиться к законодательному опыту наших ближайших соседей. В п. 11 ст. 2 Бюджетного кодекса Украины⁹ содержится следующее определение бюджетных средств – надлежащие в соответствии с законодательством поступления бюджета и расходы бюджета.

По Бюджетному кодексу Республики Казахстан, бюджетные средства – деньги и иные активы государства, поступление в государственную собственность и расходование которых отражаются в бюджете в денежной форме¹⁰. Бюджетный кодекс Республики Казахстан трактует понятие довольно расширительно, помимо непосредственно денежных средств включаются и иные активы, выраженные в денежной форме. Однако данное определение не позволяет определить, в какой момент денежные средства становятся бюджетными, а в какой момент перестают ими быть.

Бюджетный кодекс Республики Беларусь¹¹, так же как и Бюджетный кодекс Российской Федерации, оперирует понятием «бюджетные средства», использует его для формирования других определений, но при этом не раскрывает его значение.

Исходя из анализа законодательного опыта данных стран можно сделать вывод о различных подходах к пониманию понятия «бюджетные средства».

Вместе с тем независимо от различий государств и правовых систем бюджетные средства всегда предполагают определенный режим использования, построенный на правовых ограничениях, так, в Российской Федерации при использовании бюджетных средств должны соблюдаться такие принципы бюджетной системы, как эффективность использования бюджетных средств, адресность и целевой характер бюджетных средств.

Рассматривая предоставляемую бюджетному учреждению субсидию на выполнение государственного (муниципального) задания, необходимо отметить тот факт, что в соответствии со ст. 69.1 БК РФ данные средства относятся к бюджетным ассигнованиям на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ).

Но при этом, учитывая, что бюджетное учреждение не является участником бюджетного процесса, субсидия на выполнение государственного задания, поступившая учреждению, не является средствами бюджета, к указанным средствам не могут применяться нормы бюджетного законодательства Российской Федерации о нецелевом использовании бюджетных средств¹².

С точки зрения изложенной выше позиции Минфина РФ данные бюджетные ассигнования, распределяемые учредителем бюджетного учреждения, с момента предоставления указанных средств бюджетному учреждению перестают считаться бюджетными средствами.

Все средства, которые поступают бюджетному учреждению, в том числе и средства, предоставляемые из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации на финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ), средства, поступающие на иные цели (целевые субсидии), являются поступлениями, составляющими доход бюджетного учреждения.

В случае возникновения у бюджетного учреждения права на предъявление к исполнителю договора (контракта), заключенного на нужды учреждения в рамках осуществления им как получателем субсидии деятельности, санкций (неустойки, пеней, возмещение ущерба), средства,

⁸ См.: Фазылов Р.Р. Уголовная ответственность за нецелевое расходование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов: дисс. ... канд. юрид. наук. Казань, 2005. С. 37.

⁹ Закон, Кодекс від 08.07.2010 № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2010. № 50–51. Ст. 572.

¹⁰ П. 12–2 ч. 1 ст. 3 Бюджетного кодекса Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года № 95-IV // Казахстанская правда. 2008. 5 декабря.

¹¹ Бюджетный кодекс Республики Беларусь от 16 июля 2008 г. № 412-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2008. № 183, 2/1509.

¹² См. письмо Минфина России № 02–13–07/3919, Казначейства России № 42–7.4–05/5.1–545 от 26.09.2012 «По вопросам исполнения судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджетных учреждений» // Официальные документы в образовании. 2012. № 34.



полученные в результате применения мер указанной гражданско-правовой ответственности, признаются собственными доходами учреждения (по приносящей доход деятельности)¹³.

Денежные средства от субсидий на выполнение государственного (муниципального) задания, а также от приносящей доход деятельности учитываются на одном и том же лицевом счете, предназначенном для учета операций со средствами бюджетных учреждений. В соответствии с ч. 15 ст. 30 Федерального закона № 83-ФЗ расходы бюджетных учреждений с данного лицевого счета осуществляются без представления ими в территориальный орган Федерального казначейства, в финансовый орган субъекта Российской Федерации (муниципального образования) документов, подтверждающих возникновение денежных обязательств.

Субсидия на иные цели и бюджетные инвестиции учитываются на отдельном лицевом счете¹⁴. В соответствии с ч. 16 ст. 30 Федерального закона № 83-ФЗ расходование средств целевых субсидий и бюджетных инвестиций осуществляется после проверки документов, подтверждающих возникновение денежных обязательств, и соответствия содержания операции кодам классификации операций сектора государственного управления и целям предоставления субсидии в соответствии с порядком санкционирования указанных расходов, установленным соответствующим финансовым органом.

К сожалению, действующее законодательство содержит определение понятия «субсидия» только в контексте межбюджетных трансфертов и субсидий, предоставляемых юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам.

Так, в соответствии с ч. 1 ст. 132 БК РФ под субсидиями бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предме-

там ведения субъектов Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, и расходных обязательств по выполнению полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения.

В силу положений ч. 1 ст. 78 БК РФ субсидии юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения недополученных доходов и (или) финансового обеспечения (возмещения) затрат в связи с производством (реализацией) товаров (за исключением подакцизных товаров), выполнением работ, оказанием услуг.

В то же время остаются формально неопределенными понятия «субсидия на выполнение государственного задания» и «субсидия на иные цели, предоставляемая автономным и бюджетным учреждениям».

Таким образом, в Бюджетном кодексе РФ можно выделить несколько самостоятельных видов субсидий, но при этом вполне очевидно отсутствие их должной систематизации.

В отличие от субсидии на выполнение госзадания субсидия на иные цели пока остается наименее урегулированным видом финансового обеспечения учреждений как в отношении содержания самого понятия «субсидии на иные цели», так и в отношении состава и целей расходования средств субсидии¹⁵.

Порядок расходования субсидий на иные цели и бюджетных инвестиций (предоставленных в виде субсидий) бюджетными учреждениями имеет определенное сходство с порядком расходования бюджетных средств:

- целевой характер использования средств;
- проверка документов, подтверждающих возникновение денежных обязательств и соответствие содержания операций кодам классификации операций сектора государственного управления (КОСГУ);
- санкционирование платежей Федеральным казначейством.

При этом исключением из обязательности санкционирования оплаты денежных обязательств с отдельного лицевого счета является направление учреждением-должником средств целевых субсидий на исполнение требований, содержащихся в исполнительных документах¹⁶.

¹³ Письмо Минфина России от 25.03.2013 № 02-06-07/9374 «По вопросу отражения в бухгалтерском учете бюджетного учреждения операций по оплате обязательств с удержанием санкций» // Официальные документы в образовании. 2013. № 20.

¹⁴ Пп. «б» п. 5 Порядка открытия и ведения лицевых счетов территориальными органами Федерального казначейства, утвержденный Приказом Казначейства России от 29.12.2012 № 24н (далее – Порядок открытия и ведения лицевых счетов) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2013. № 20.

¹⁵ Богачева О.В. Проблемы состава, формирования и предоставления вузам субсидий на иные цели // Бюджет. 2013. № 1.

¹⁶ Пп. 5 п. 20 п. 5 Порядка открытия и ведения лицевых счетов.



Кроме того, не использованные в текущем финансовом году остатки средств целевых субсидий и бюджетных инвестиций, предоставленных бюджетным учреждениям, подлежат перечислению бюджетными учреждениями в соответствующий бюджет. Остатки средств, перечисленные бюджетными учреждениями в соответствующий бюджет, могут быть возвращены бюджетным учреждениям в очередном финансовом году при наличии потребности в направлении их на те же цели в соответствии с решением соответствующего главного распорядителя бюджетных средств.

Конкретные условия предоставления целевых субсидий определяются в соответствующем соглашении, заключаемом между учредителем и получателем субсидии. В таких документах, в частности, может содержаться информация о:

- целевом назначении, порядке, размере и сроках предоставления субсидий на иные цели;
- порядке и сроках возврата неиспользованных или использованных не по назначению сумм;
- порядке и сроках представления соответствующей отчетности, проведения учредителем проверочных мероприятий.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ)¹⁷ содержит составы правонарушений, предусматривающих нарушение юридическим лицом – получателем бюджетных инвестиций или субсидий (ч. 2 ст. 15.15.4 и ч. 2 ст. 15.15.5 соответственно) условий их предоставления, при этом в них содержится указание о том, что в действиях правонарушителя не должно содержаться признаков нецелевого использования бюджетных средств.

Федеральным законом от 23.07.2013 № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹⁸ внесены изменения в БК РФ и КоАП РФ, в том числе касающиеся нецелевого использования бюджетных средств.

Так, ст. 306.4 БК РФ устанавливает, что нецелевым использованием бюджетных средств признаются направление средств бюджета бюджетной системы Российской Федерации и оплата денежных обязательств в целях, не соответствующих полностью или частично целям, определенным законом (решением) о

бюджете, сводной бюджетной росписью, бюджетной росписью, бюджетной сметой, договором (соглашением) либо иным документом, являющимся правовым основанием предоставления указанных средств.

В соответствии со ст. 15.14 КоАП РФ под нецелевым использованием бюджетных средств понимается направление средств бюджета бюджетной системы Российской Федерации и оплата денежных обязательств в целях, не соответствующих полностью или частично целям, определенным законом (решением) о бюджете, сводной бюджетной росписью, бюджетной росписью, бюджетной сметой, договором (соглашением) либо иным документом, являющимся правовым основанием предоставления указанных средств, или в направлении средств, полученных из бюджета бюджетной системы Российской Федерации, на цели, не соответствующие целям, определенным договором (соглашением) либо иным документом, являющимся правовым основанием предоставления указанных средств, если такое действие не содержит уголовно наказуемого деяния.

Такое конструирование составов данных административных правонарушений позволяет сделать выводы о том, что законодатель относит субсидии, предоставляемые юридическим лицам, в том числе субсидии на выполнение государственного (муниципального) задания и субсидии на иные цели для автономных и бюджетных учреждений, и бюджетные инвестиции к бюджетным средствам, при том, что в соответствии с ч. 1 ст. 152 БК РФ коммерческие юридические лица и физические лица не относятся к участникам бюджетного процесса. Более того, в соответствии с ранее действовавшими редакциями статей БК РФ и КоАП РФ к ответственности за нецелевое использование привлекались исключительно получатели бюджетных средств.

Кроме того, следует отметить, что в соответствии с определением, содержащимся в ст. 6 БК РФ, под бюджетными инвестициями понимаются бюджетные средства, направляемые на создание или увеличение за счет средств бюджета стоимости государственного (муниципального) имущества. В то же время в соответствии с п. 3 постановления Правительства РФ от 28.12.2012 № 1456 «О порядке осуществления в 2013 году бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности Российской Федерации»¹⁹ при осуществлении бюджетных инвестиций фе-

¹⁷ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

¹⁸ СЗ РФ. 2013. № 31. Ст. 4191.

¹⁹ СЗ РФ. 2013. № 1. Ст. 52.



деральные органы исполнительной власти, осуществляющие функции и полномочия учредителя бюджетных учреждений, вправе:

- предоставить бюджетным учреждениям субсидии на осуществление капитальных вложений в объекты в соответствии с соглашениями (договорами), заключаемыми между органами власти – получателями средств федерального бюджета, предоставляющими такие субсидии, и бюджетными учреждениями;
- передать по решению Правительства Российской Федерации организациям на основании соответствующих соглашений (договоров) осуществление на безвозмездной основе своих полномочий государственного заказчика по заключению и исполнению от имени Российской Федерации в лице органа власти государственных контрактов;
- принять решение об осуществлении бюджетными учреждениями бюджетных инвестиций в порядке, установленном для получателей средств федерального бюджета, при строительстве (реконструкции, в том числе с элементами реставрации, и техническом перевооружении) или приобретении объектов при условии соблюдения организациями положений, касающихся организации бюджетного учета, замены реквизитов и счетов.

Таким образом, отсутствие легального определения понятий «бюджетные средства»,

«субсидия на выполнение государственного (муниципального) задания», «субсидия на иные цели, предоставляемая автономным и бюджетным учреждениям» создает трудности в правоприменительной практике, в частности в применении различных видов юридической ответственности за нецелевое использование бюджетных средств.

Все это в совокупности свидетельствует не только об остроте проблемы финансирования государственных (муниципальных) бюджетных учреждений, но и о многогранности и сложности перехода на новый порядок формирования денежных фондов государственных (муниципальных) бюджетных учреждений.

В этой связи представляется целесообразным дополнить статью 6 Бюджетного кодекса РФ новыми четко сформулированными понятиями, используемыми в связи с изменениями в законодательных актах Российской Федерации в целях совершенствования правового положения государственных (муниципальных) учреждений в рамках Федерального закона № 83-ФЗ.

На наш взгляд, под бюджетными средствами следует понимать денежные средства, зачисляемые в качестве доходов на единый счет соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации и расходующиеся в порядке, предусмотренном бюджетным законодательством Российской Федерации, для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

Библиография

1. Богачева О.В. Проблемы состава, формирования и предоставления вузам субсидий на иные цели // Бюджет. 2013. № 1.
2. Бюджетная система РФ: итоги переходного периода в реформировании бюджетных учреждений страны (интервью с С. В. Ячевской, директором правового департамента Министерства финансов РФ) // СПС «КонсультантПлюс».
3. Деменкова Н.Г. Административная ответственность за нецелевое использование бюджетных средств: дисс. ... канд. юрид. наук. Благовещенск, 2007. – 241 с.
4. Комягин Д.Л. Проблемы определения бюджетных средств // Право и экономика. 2010. № 7. – С. 28–30.
5. Фазылов Р.Р. Уголовная ответственность за нецелевое расходование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов: дисс. ... канд. юрид. наук. Казань, 2005. – 179 с.

References

1. Bogacheva O.V. Problemy sostava, formirovaniya i predostavleniya vuzam subsidii na inye tseli // Byudzhnet. 2013. № 1.
2. Byudzhnaya sistema RF: itogi perekhodnogo perioda v reformirovanii byudzhetnykh uchrezhdenii strany (interv'y u S.V. Yachevskoi, direktorom pravovogo departamenta Ministerstva finansov RF) // SPS Konsul'tantPlyus.
3. Demenkova N.G. Administrativnaya otvetstvennost' za netselevoe ispol'zovanie byudzhetnykh sredstv: dis. ... kand. yurid. nauk. Blagoveshchensk, 2007. – 241 s.
4. Komyagin D.L. Problemy opredeleniya byudzhnetnykh sredstv // Pravo i ekonomika. 2010. № 7. – S. 28–30.
5. Fazylov R.R. Ugolovnaya otvetstvennost' za netselevoe raskhodovanie byudzhnetnykh sredstv i sredstv gosudarstvennykh vnebyudzhnetnykh fondov: dis. ... kand. yurid. nauk. Kazan', 2005. – 179 s.

Материал поступил в редакцию 26 декабря 2013 г.