

МИНИСТЕРСТВО ТРАНСПОРТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«РОССИЙСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ ТРАНСПОРТА (МИИТ)»

ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

Землин А. И., Землина О. М.

ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Учебно-методическое пособие

*Рекомендовано УМО Юридического института
ФГБОУ ВО «Российский университет транспорта (МИИТ)»
в качестве учебно-методического пособия для студентов,
обучающихся по направлению «Юриспруденция»*

МОСКВА—2017

УДК 347.195

ББК 65.291

3—52

Землин, А. И. Правовое положение государственных учреждений : учебно-метод. пособие / А. И. Землин, О. М. Землина. — М. : Юридический институт МИИТ, 2017.

В пособии в систематизированной форме представлены дидактические материалы, необходимые для изучения в процессе освоения магистрантами, обучающимися по направлению «Юриспруденция», предусмотренных учебным планом дисциплин «Правовое положение государственных учреждений», «Правовой режим имущества железнодорожного транспорта». Рассмотрены правовые основы создания, правового режима имущества, финансового обеспечения деятельности государственных учреждений (казенных, бюджетных и автономных). Особое внимание в работе уделено анализу указанных вопросов с учетом специфики деятельности государственных учреждений, подведомственных Министерству транспорта Российской Федерации и Федеральному агентству железнодорожного транспорта.

Учебно-методическое пособие также может быть использовано студентами бакалавриата по направлениям «Юриспруденция», «Экономика», «Финансы и кредит» для изучения отдельных, вызывающих наибольшее затруднение тем учебных дисциплин «Транспортное право», «Финансовое право» и «Правовое обеспечение профессиональной деятельности».

© Юридический институт РУТ (МИИТ), 2017

© Землин А. И., Землина О. М., 2017

Изд. заказ 23

Тираж 20 экз.

Формат 60×90¹/₁₆

Подписано в печать 25.09.2017

Усл.-печ. л. 4,5

Уч.-изд. л. 3,5

127994, Москва, ул. Образцова, д. 9, стр. 9.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
Глава 1. Правовые и организационные основы создания государственных учреждений, подведомственных Министерству транспорта Российской Федерации	6
1.1. Правовая основа создания казенных, бюджетных и автономных учреждений, подведомственных федеральным органам исполнительной власти	6
1.2. Процедуры создания учреждений новых типов (на примере учреждений, подведомственных Министерству транспорта Российской Федерации и Федеральному агентству железнодорожного транспорта	8
Глава 2. Правовой режим имущества государственных учреждений	18
2.1. Правовой режим имущества государственных учреждений и их полномочий по распоряжению имуществом	18
2.2. Особенности права оперативного управления имуществом, предоставленным государственным учреждениям	20
2.3. Правовой режим средств, полученных казенными, бюджетными и автономными учреждениями от приносящей доход деятельности	23
Глава 3. Правовое регулирование финансового обеспечения деятельности государственных учреждений	31
3.1. Правовой режим финансового обеспечения деятельности государственных учреждений	31
3.2. Правовые основы и порядок формирования государственного задания для бюджетных и автономных учреждений	36
3.3. Правовое регулирование определения объемов сметных назначений и лимитов бюджетных обязательств для казенных учреждений	48
Глава 4. Правовое регулирование и порядок расходования бюджетных средств государственными учреждениями	56
Рекомендованная литература.....	63
Задания для самостоятельного решения.....	65
Тестовые задания	67

Введение

Со вступлением в силу с 1 января 2011 г. Федерального закона 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» была начата реформа системы государственных учреждений. При этом до 1 января 2012 г. устанавливался переходный период, в ходе которого предполагалось разработать правовую основу реформирования.

В результате реформы с 1 января 2011 г. для государственных учреждений предусмотрено три типа:

- 1) казенные учреждения;
- 2) бюджетные учреждения;
- 3) автономные учреждения.

Предлагаемое издание представляет собой результат анализа нормативных правовых актов, учредительных документов ряда государственных учреждений, подведомственных Министерству транспорта Российской Федерации (далее — Минтранс России) и Федеральному агентству железнодорожного транспорта (далее — Росжелдор), и раскрывает на этой основе современное состояние законодательства в указанной области.

Особое внимание уделено таким актуальным вопросам, как:

- порядок создания казенных, бюджетных и автономных учреждений, подведомственных Минтрансу России и Росжелдору;
- правовой режим имущества государственных учреждений;
- особенности права оперативного управления имуществом, установленного законодательством в отношении государственных учреждений, подведомственных Минтрансу России и Росжелдору;
- правовой режим средств, получаемых казенными, бюджетными и автономными учреждениями, подведомственных Минтрансу России и Росжелдору, от приносящей доход деятельности;
- правовой режим финансового обеспечения деятельности государственных учреждений, подведомственных Минтрансу России и Росжелдору;
- порядок формирования государственного задания для учреждений, подведомственных Минтрансу России и Росжелдору, и уста-

новления объема бюджетных субсидий в соответствии со ст. 78.1 БК РФ¹;

— порядок расходования бюджетных средств государственными учреждениями, подведомственных Минтрансу России и Росжелдору;

— порядок принятия бюджетных и исполнения денежных обязательств государственными учреждениями;

— правовой режим лицевых счетов государственных учреждений, открываемых в органах казначейства и финансовых органах.

По результатам изучения каждой темы для закрепления учебного материала обучающемуся предложен перечень заданий, исполнение и правильное оформление которых является обязательным условием выставления оценки по результатам текущего контроля.

Решение целесообразно изложить в форме реферата, отражаемого в результатах научно-исследовательской работы, и использовать при подготовке магистерской диссертации. Особо успешно выполненные задания этой группы по рекомендации преподавателя могут быть обсуждены в качестве доклада (содоклада) на итоговой научно-практической конференции по результатам освоения дисциплины, либо представлены руководителю магистерской программы для обсуждения на мероприятиях, предусмотренных планом постоянно действующего научно-исследовательского семинара, либо рекомендованы для опубликования в журналах «Вестник Юридического института» или «Транспортное право и безопасность».

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ.

Глава 1. ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ СОЗДАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ, ПОДВЕДОМСТВЕННЫХ МИНИСТЕРСТВУ ТРАНСПОРТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1. Правовая основа создания казенных, бюджетных и автономных учреждений, подведомственных федеральным органам исполнительной власти

Создание казенного, бюджетного, автономного учреждения путем изменения *типа* существующего государственного (муниципального) учреждения *не является его реорганизацией*. Поэтому виды реорганизации юридических лиц, установленные в ГК РФ, при изменении типа учреждений не применяются, хотя по способу проводимых изменений в статусе организации их вполне можно было бы определить именно как преобразование существующего юридического лица.

Однако, поскольку преобразование — это изменение *организационно-правовой формы* юридического лица, которое влечет кардинальные изменения правового статуса, постольку, исходя из выше изложенной посылки, при осуществлении соответствующих мероприятий *меняется лишь тип учреждения*, тогда как сама *организационно-правовая форма юридического лица остается прежней*, что, в частности, при проведении подобных мероприятий подтверждается техническим по своей сути «преобразованием» — необходимостью лишь внесения изменений в устав учреждения, а не организационным, которое сопровождается обязательными, установленными законом, процедурами. В соответствии же со ст. 17.1 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», регламентирующей порядок изменения типа государственного или муниципального учреждения, изменение типа государственного или муниципального учреждения не является его реорганизацией. Согласно п. 10 ст. 31 Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» создание казенного учреждения осуществляется *на базе существующего юридического лица*, и режим принадлежности имущества такого учреждения без дополнительных проце-

дур считается закрепленным за казенным учреждением на праве оперативного управления.

Таким образом, Закон сводит к минимуму организационные мероприятия, необходимые для создания казенных учреждений. В частности, согласно п. 10—2 ст. 20 Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ, ст. 17.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях»:

— не производится переназначение руководителя и иных работников учреждения;

— имущество не перезакрепляется (то есть признается закрепленным на праве оперативного управления без принятия дополнительного решения);

— лицензии, свидетельства об аккредитации, иные разрешительные документы, выданные учреждению, продолжают действовать;

— не производится перерегистрация — по сути, требуется только внесение изменений в учредительные документы.

В силу ст. 17.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях» при изменении типа государственного или муниципального учреждения в его учредительные документы вносятся соответствующие изменения. При изменении типа государственного или муниципального учреждения к создаваемому учреждению, как к правопреемнику, переходят права и обязанности учреждения, тип которого изменяется.

Анализ нормативных правовых актов свидетельствует о том, что указанные положения были в целом достаточно последовательно решены при изменении типов учреждений, подведомственных Минтрансу России и Росжелдору.

В частности, распоряжением Минтранса России от 29 марта 2010 г. № ОБ-20-р был утвержден План мероприятий Министерства транспорта Российской Федерации, направленных на реализацию Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

Помимо того, распоряжением Минтранса России от 1 декабря 2010 года № СА-108-р был утвержден План мероприятий Министерства транспорта Российской Федерации, направленных на оказание

методической и информационной помощи органам государственной власти субъектов Российской Федерации по реализации Федерального закона 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» на период 2010 года — первое полугодие 2011 г.».

Приказом Росжелдора от 30 марта 2010 г. № 112 также утвержден План мероприятий Федерального агентства железнодорожного транспорта, направленных на реализацию Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

Указанные планы содержат стандартный, установленный законодательством перечень необходимых мероприятий, учитывающий специфику правового положения учреждений, подведомственных Минтрансу России и Росжелдору.

1.2. Процедуры создания учреждений новых типов (на примере учреждений, подведомственных Министерству транспорта Российской Федерации и Федеральному агентству железнодорожного транспорта)

Основные особенности правового статуса федеральных казенных учреждений определяются ст. 6, 161 БК РФ, ст. 120, 296, 298, 299 ГК РФ¹, рядом статей Федерального закона «О некоммерческих организациях» и рядом норм подзаконных правовых актов.

Гражданское законодательство (ст. 120 ГК РФ) содержит наиболее общую формулировку, относящуюся ко всем типам учреждений — «учреждением признается некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера».

На основании ст. 6 БК РФ, развивающей понятие учреждения и конкретизирующей цель его создания, *под федеральным казенным учреждением* следует признавать государственное учреждение, осуществляющее оказание государственных услуг, выполнение работ и

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации: часть первая от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ; часть вторая от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ.

(или) исполнение государственных функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти (государственных органов), финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счет средств федерального бюджета на основании бюджетной сметы (ст. 6 БК РФ). При этом основной признается деятельность, непосредственно направленная на достижение целей, ради которых казенные учреждения созданы. Таким образом, цели создания и специфический характер выполняемых функций различаются в зависимости от стоящих перед казенным учреждением задач и объема предоставленных полномочий.

Федеральным бюджетным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией для выполнения работ, оказания услуг, в том числе оказания государственных услуг физическим и юридическим лицам в соответствии с государственным заданием, в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах (п. 1 ст. 9.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях»).

Учредителем федеральных учреждений выступает Российская Федерация, при этом функции и полномочия учредителя в отношении подведомственных учреждений, в том числе и функции контроля за их деятельностью, возложены на учредителя (ст. 31 Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ). Порядок осуществления органом исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального казенного учреждения и федерального бюджетного учреждения определен постановлением Правительства РФ от 26 июля 2010 г. № 537. В соответствии с данным постановлением в отношении федерального бюджетного учреждения учредитель: формирует и утверждает государственное задание на оказание государственных услуг (выполнение работ) юридическим и физическим лицам в соответствии с предусмотренными уставом основными видами деятельности; осуществляет предварительное согласование совершения крупных сделок; определяет перечень особо ценного движимого имущества; устанавливает порядок определения платы за услуги (ра-

боты), оказанные сверх государственного задания; осуществляет финансовое обеспечение выполнения государственного задания и иные функции и полномочия учредителя. В отношении федерального *казенного учреждения* учредитель: определяет перечень казенных учреждений, а также тех казенных учреждений, которым устанавливается государственное задание на оказание государственных услуг (выполнение работ) юридическим и физическим лицам в соответствии с предусмотренными уставом основными видами деятельности; осуществляет финансовое обеспечение деятельности, в том числе на выполнение государственного задания; утверждает бюджетные сметы; согласовывает распоряжение движимым и недвижимым имуществом; осуществляет контроль за деятельностью казенного учреждения и иные функции и полномочия учредителя.

С момента создания в установленном порядке государственное учреждение обладает абстрактными правами и обязанностями, юридической способностью к участию в различных общественных правоотношениях, то есть обладает *правосубъектностью*, представляющей собой обеспеченную государством социально-правовую возможность быть участником различных правоотношений, служит юридической мерой возможности такого участия и определяет границы таких возможностей.

В действующем гражданском законодательстве специальный правовой статус учреждения определен посредством указания на цель деятельности юридического лица. Посредством цели деятельности законодатель установил границы правосубъектности и правоспособности как ее элемента. Как известно, правоспособность государственного учреждения как юридического лица приобретается с момента его государственной регистрации в этом качестве (п. 3 ст. 49, п. 2 ст. 51 ГК РФ) и прекращается в момент исключения его из единого реестра юридических лиц (п. 8 ст. 63 ГК РФ). В учредительных документах государственного учреждения (в уставе или общем положении об организациях данного вида) раскрывается содержание его индивидуального правового статуса, при этом совокупность правомочий представляет собой элемент специальной правоспособности, а вариативность индивидуализации лежит в границах предоставленной учредителем возможности осуществлять определенные виды деятельности, либо может быть расширена путем выдачи разрешения на

осуществление определенных видов деятельности, приносящей доход. Границы вариативности в отношении казенных учреждений имеют еще более суженный характер, что свидетельствует об их специальной правоспособности, предопределенной спецификой их организации и деятельности. Помимо норм гражданского права, на специфику правосубъектности казенного учреждения оказывают самое существенное влияние нормы Бюджетного кодекса РФ, устанавливающие особенности правового статуса казенных учреждений. Статьей 161 БК РФ установлены границы правоспособности казенного учреждения в отношении принятия и оплаты бюджетных обязательств, открытия счетов и порядка осуществления расчетов и т.д. Соответственно, специфика правосубъектности казенного учреждения обусловлена целью его создания и деятельности, и она носит еще более ограниченный характер, чем правосубъектность бюджетных учреждений. Реализация правосубъектности осуществляется посредством принятия и (или) исполнения денежных обязательств за счет средств федерального бюджета, что является результатом волеизъявления государственного учреждения либо проявлением действия нормы закона. Пределы правосубъектности диктуют необходимость ограничения принятия бюджетных обязательств, определяя их целевой направленностью, при этом публично-правовые интересы казенного учреждения всегда преобладают над частными.

Рассмотрим признаки государственных учреждений как юридических лиц.

1. Государственная регистрация юридического лица. Законодателем в ст. 2 ГК РФ установлено, что в регулируемых гражданским законодательством отношениях государственные учреждения могут участвовать только в качестве юридических лиц. Для этого государственные учреждения, как юридические лица (в том числе и их филиалы), подлежат государственной регистрации в Федеральной налоговой службе, ведущей Единый государственный реестр юридических лиц, в порядке, определяемом Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» и считаются созданными с момента внесения о них записи в Единый государственный реестр юридических лиц (п. 2 ст. 51 ГК РФ). При определении организационно-правовой формы создаваемых юридических лиц необходимо

учитывать требования Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ. Согласно ст. 52 ГК РФ юридическое лицо может действовать на основании устава, либо учредительного договора и устава, либо только учредительного договора, а в случаях, предусмотренных законом — на основании общего положения об организациях данного вида.

2. Постановка на учет в налоговом органе. В соответствии с требованием законодательства (ст. 3 НК РФ¹), устанавливающим обязанность каждого лица уплачивать законно установленные налоги и сборы, государственному учреждению необходима регистрация в органах Федеральной налоговой службы (далее — ФНС России) с занесением сведений о нем в Единый государственный реестр налогоплательщиков (ЕГРН), присвоением Идентификационного номера налогоплательщика (ИНН) и выдачей Свидетельства о регистрации.

В соответствии с положениями НК РФ и внесенными впоследствии в законодательство РФ изменениями² с 1 января 2004 г. постановка на учет государственных учреждений в налоговом органе по месту их нахождения должна осуществляться на основании сведений, содержащихся в Едином государственном реестре юридических лиц (ЕГРЮЛ), за исключением постановления на учет юридического лица по месту нахождения его обособленных подразделений, которая осуществляется без участия юридического лица на основании сведений, содержащихся о нем в ЕГРЮЛ. Следовательно, законодателем подтверждается неразрывная связь между такими признаками субъекта расчетных правоотношений, как регистрация в качестве юридического лица и регистрация такого лица в качестве налогоплательщика.

3. Наличие лицевых счетов в органах Федерального казначейства. В соответствии с законодательством (гл. 46 ГК РФ, ст. 161 БК РФ) юридическому лицу объективно необходимо наличие лицевого счета, на котором отражаются операции по зачислению и списанию денежных средств. Нормы БК РФ и принятые в соответствии с ним нормативные правовые акты Минфина России устанавливают бюджетные полномочия участников бюджетного процесса, порядок

¹ Налоговый кодекс Российской Федерации: часть первая от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ; часть вторая от 5 августа 1998 г. № 146-ФЗ.

² См.: Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. № 185-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования процедур государственной регистрации и постановки на учет юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»; приказ ФНС России от 11 августа 2011 г. № ЯК-7-6/488@.

получения и расходования ими средств федерального бюджета, порядок открытия и ведения их лицевых счетов Федеральным казначейством и его территориальными органами.

Поскольку открытие и ведение лицевых счетов бюджетных и автономных учреждений также предусмотрено территориальными органами Федерального казначейства, правовое регулирующее воздействие на обслуживание лицевых счетов клиентов, не являющихся участниками бюджетного процесса, имеет ограниченный характер.

БК РФ (ст. 6) определены понятия главного распорядителя (распорядителя) и получателя бюджетных средств. Так, под *главным распорядителем* средств федерального бюджета понимается орган государственной власти (государственный орган), а также наиболее значимое учреждение науки, образования, культуры и здравоохранения, указанное в ведомственной структуре расходов бюджета, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями.

Под *распорядителем* средств федерального бюджета понимается орган государственной власти (государственный орган), казенное учреждение, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств (ст. 6 БК РФ). Должностные лица распорядителей бюджетных средств определяют права иных должностных лиц по подписанию первичных учетных документов (право 1 и 2 подписи), следовательно, определяют подведомственных потенциальных субъектов финансово-хозяйственной деятельности и должностных лиц, реализующих их полномочия.

Финансово-экономические органы распорядителей бюджетных средств, которым открываются лицевые счета, осуществляют организационные, экономические и методологические функции, функции планирования ассигнований и финансового обеспечения, учета и отчетности, функции организации выплаты денежного содержания и заработной платы, осуществляют расчеты по денежным обязательствам, принятым распорядителем средств.

Под *получателем* средств федерального бюджета понимается орган государственной власти (государственный орган), находящиеся в

ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств казенное учреждение, имеющие право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств от имени публично-правового образования за счет средств федерального бюджета.

Лицевые счета в органах казначейства открываются также бюджетным и автономным учреждениям. Они получили наименование «лицевых счетов для учета операций неучастника бюджетного процесса»¹. Существенным отличием является то, что автономные учреждения, в отличие от бюджетных и казенных, имеют право на открытие расчетных счетов в кредитных организациях.

4. Наличие утвержденной бюджетной сметы, финансово-хозяйственного плана. Законодателем установлено, что юридические лица должны иметь самостоятельный баланс или смету (п. 1 ст. 48 ГК РФ). Действующие в качестве юридических лиц казенные учреждения финансируются из федерального бюджета² на основе утвержденной главным распорядителем (распорядителем) средств федерального бюджета сметы (ст. 6 БК РФ).

Бюджетная смета представляет собой финансово-правовой акт, устанавливающий в соответствии с классификацией расходов бюджетов объем прав в денежном выражении на принятие казенным учреждением бюджетных обязательств и (или) их исполнение в текущем финансовом году (текущем финансовом году и плановом периоде) (ст. 6 БК РФ). Порядок составления и ведения бюджетных смет урегулирован приказом Минфина России от 20 ноября 2007 г. № 112н «Об общих требованиях к порядку составления, утверждения и ведения бюджетных смет казенным учреждением», в соответствии с которым сметно-бюджетное финансирование предполагает выделение средств из бюджетов казенным учреждениям на основе смет для осуществления их основной деятельности.

На основании утвержденных смет у казенного учреждения в лице его руководителя, с одной стороны, и у финансовых органов, пред-

¹ См.: Приказ Федерального казначейства от 17 октября 2016 г. № 21н «О порядке открытия и ведения лицевых счетов территориальными органами Федерального казначейства».

² Бюджетное финансирование представляет собой урегулированный правовыми нормами процесс предоставления денежных средств в форме безвозвратных ассигнований или бюджетных кредитов соответствующим бюджетополучателям на условиях адресности, целенаправленности и плановости, отличается от сметно-бюджетного финансирования правовым положением финансируемых субъектов.

ставляющих интересы государства, — с другой стороны, возникают соответствующие права и обязанности.

Юридическое значение сметы заключается в том, что она определяет права и обязанности руководителя казенного учреждения по целевому использованию средств, выделенных из соответствующего бюджета, а также обязанности финансовых органов по контролю за целевым использованием бюджетных средств. Если у казенного учреждения отсутствует смета, то поступившие бюджетные ассигнования расходовать запрещено и любой их кассовый расход может быть признан нецелевым. Наличие установленных нормативными правовыми актами прав и обязанностей должностных лиц органов, осуществляющих составление и исполнение смет доходов и расходов, является важным элементом правового регулирования расходов на деятельность казенных учреждений.

Бюджетные и автономные учреждения должны осуществлять свою деятельность на основе финансово-хозяйственных планов. Требования к плану финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения, утверждены приказом Минфина России от 28 июля 2010 г. № 81н «О Требованиях к плану финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения».

Таким образом, законодатель жестко регламентирует порядок расходования средств федерального бюджета участниками бюджетного процесса, осуществляемый на основе бюджетной сметы в соответствии с принципами бюджетной системы Российской Федерации. В отношении автономных и бюджетных учреждений, не являющихся участниками бюджетного процесса, контроль осуществляется, в первую очередь, в отношении средств, предоставляемых в виде субсидии на выполнение государственного задания.

Распоряжением Минтранса России от 29 октября 2010 г. № ИЛ-99-р утвержден перечень бюджетных и казенных учреждений, находящихся в ведении Минтранса России, в соответствии с которым предусмотрено наличие следующих подведомственных Минтрансу России автономных учреждений: Российский морской регистр судоходства; Российский речной регистр.

Тем же распоряжением установлено функционирование в качестве подведомственного Минтрансу России федерального казенного

учреждения «Дирекция государственного заказчика по реализации Федеральной целевой программы «Модернизация транспортной системы России».

При этом Ведомственный перечень государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) находящимися в ведении Министерства транспорта Российской Федерации федеральными государственными учреждениями, в качестве основных видов деятельности, утвержден Министром транспорта РФ 29 июля 2015 г. Указанный перечень предусмотрен для подведомственных Минтрансу России бюджетных учреждений. Поскольку Дирекция государственного заказчика по реализации федеральной целевой программы «Модернизация транспортной системы России» имеет статус федерального казенного учреждения, ведомственный перечень государственных услуг (работ) устанавливать для него не является обязательным.

Следует отметить, что ведомственный перечень устанавливает также государственные услуги (работы) для еще одного учреждения: федерального бюджетного учреждения «Агентство автомобильного транспорта», не поименованного в указанном выше перечне бюджетных и казенных учреждений, находящихся в ведении Министерства транспорта РФ.

В приложении № 1 к письму Росжелдора от 12 мая 2011 г. содержится перечень государственных учреждений, подведомственных Федеральному агентству железнодорожного транспорта, в который включены:

— государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Московский государственный университет путей сообщения»¹;

— федеральное государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Петербургский государственный университет путей сообщения»;

¹ Распоряжением Правительства РФ от 31 декабря 2016 г. Московский государственный университет путей сообщения Императора Николая II (МИИТ) передан из ведения Федерального агентства железнодорожного транспорта в ведение Министерства транспорта Российской Федерации. Распоряжением Минтранса России от 27 июня 2017 г. № МС-112-р утвержден устав федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский университет транспорта (МИИТ)».

— федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Ростовский государственный университет путей сообщения»;

— государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Дальневосточный государственный университет путей сообщения»;

— государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Омский государственный университет путей сообщения»;

— государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Сибирский государственный университет путей сообщения»;

— государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Уральский государственный университет путей сообщения»;

— государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Иркутский государственный университет путей сообщения»;

— государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Самарский государственный университет путей сообщения»;

— федеральное государственное образовательное учреждение «Учебно-методический центр по образованию на железнодорожном транспорте»

федеральное государственное образовательное учреждение дополнительного образования детей — Центральный Дом детей железнодорожников;

— федеральное государственное учреждение культуры «Центральный музей железнодорожного транспорта Российской Федерации».

Помимо того, в ведении Росжелдора находится также и федеральное казенное учреждение «Управление служебных зданий федеральных органов исполнительной власти в области транспорта».

Глава 2. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ИМУЩЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

2.1. Правовой режим имущества государственных учреждений и их правомочий по распоряжению имуществом

Определение казенного учреждения, содержащее ряд существенных для определения правового режима имущества, которыми оно наделяется, положений содержится в ст. 6 БК РФ. Ряд признаков этого типа государственных (муниципальных) учреждений содержится также в ст. 160 БК РФ, которая из всех типов учреждений относит к получателям бюджетных средств исключительно казенные учреждения, а также ст. 161 БК РФ, которая в новой редакции называется «Особенности правового положения казенных учреждений». В целом их статус аналогичен статусу ранее существовавших бюджетных учреждений, за единственным, но весьма значимым исключением, касающимся правового режима средств, полученных от приносящей доход деятельности, специфику которого мы рассмотрим ниже.

Казенное учреждение находится в ведении органа государственной власти (государственного органа), органа управления государственным внебюджетным фондом, органа местного самоуправления, осуществляющего бюджетные полномочия главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, если иное не установлено законодательством Российской Федерации. Взаимодействие казенного учреждения с главным распорядителем (распорядителем) бюджетных средств, в ведении которого оно находится, осуществляется в соответствии с БК РФ.

Что касается бюджетных и автономных учреждений, то они находятся также в ведении федеральных органов, осуществляющих функции и полномочия учредителя. Именно этот орган формирует и осуществляет контроль за выполнением учреждениями указанных типов государственных заданий.

В соответствии с п. 3 Положения об осуществлении федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального бюджетного учреждения¹ орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя учреждения нового типа,

¹ Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июля 2010 г. № 537.

в установленном порядке определяет перечень особо ценного движимого имущества, закрепленного за федеральным бюджетным учреждением учредителем или приобретенного федеральным бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества (подп. «е»); согласовывает распоряжение особо ценным движимым имуществом, закрепленным за федеральным бюджетным учреждением учредителем либо приобретенным федеральным бюджетным учреждением за счет средств, выделенных его учредителем на приобретение такого имущества (подп. «л»); согласовывает распоряжение недвижимым имуществом федерального бюджетного учреждения, в том числе передачу его в аренду (подп. «м»); согласовывает внесение федеральным бюджетным учреждением в случаях и порядке, которые предусмотрены федеральными законами, денежных средств (если иное не установлено условиями их предоставления), иного имущества, за исключением особо ценного движимого имущества, а также недвижимого имущества, в уставный (складочный) капитал хозяйственных обществ или передачу им такого имущества иным образом в качестве их учредителя или участника (подп. «н»), а также осуществляет ряд иных полномочий.

При этом правомочия по распоряжению имуществом, предоставленные казенным, бюджетным и автономным учреждениям, имеют существенные различия.

Так, *казенные учреждения*, за которыми имущество закреплено на праве оперативного управления, владеют и пользуются этим имуществом в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности и назначением имущества, и распоряжаются имуществом, как полученным от собственника, так и приобретенным за счет средств федерального бюджета или полученных доходов от приносящей доход деятельности с согласия собственника (п. 4 ст. 298 ГК РФ). Самостоятельно распоряжаются казенные учреждения только денежными средствами, предоставленными им в виде лимитов бюджетных обязательств и исключительно в соответствии с бюджетной сметой. Также и ответственность по своим обязательствам они несут в размере лимитов бюджетных обязательств, выделенных по соответствующим кодам классификации расходов бюджетов, при недостаточности которых субсидиарную ответственность несет собственник имущества.

Таким образом, отношения между государственными учреждениями и собственником строятся на том, что собственник передает имущество учреждению для осуществления управления этим имуществом в своих интересах, т.е. указанные права учреждения есть средство удовлетворения интересов другого лица, а значит, и его обязанность. Однако права учреждения на указанное имущество не утрачивают своего вещного характера.

2.2. Особенности права оперативного управления имуществом, предоставленным государственным учреждениям

Применительно к анализу правомочий государственных учреждений относительно находящихся в их распоряжении денежных средств и иного имущества, следует отметить, что в научных исследованиях делались и продолжают делаться попытки обосновать различную юридическую природу права оперативного управления учреждений.

В настоящее время вопрос о принадлежности права оперативного управления к вещным правам может быть решен достаточно просто — в п. 1 ст. 216 ГК РФ указано, что право оперативного управления относится к вещным правам лиц, не являющихся собственниками (другой вопрос, что в юридической литературе само существование института вещного права, а также сами его признаки, позволяющие отграничить первые от обязательных прав, носят дискуссионный характер). Таким образом, особенностью права оперативного управления как гражданской категории является его способность быть вещно-правовым механизмом имущественного обособления субъекта права.

Общая характеристика права оперативного управления дана в ст. 296 ГК РФ: «Казенное предприятие и учреждение, за которыми имущество закреплено на праве оперативного управления, владеют, пользуются и распоряжаются этим имуществом в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, заданиями собственника этого имущества и назначением этого имущества». Указанная статья, устанавливая общие пределы осуществления правомочий владения, пользования и распоряжения субъектами оперативного управления, допускает закрепление специальных границ его правомочий собственником имущества. Так, собственник, реализуя

возможность конкретизации правового режима передаваемого в оперативное управление имущества, уже на этапе разработки и утверждения учредительных документов определяет в них цель деятельности учреждений и казенных предприятий, а также назначение передаваемого имущества. Позднее собственник может давать казенному предприятию и учреждению конкретные указания, касающиеся управления имуществом. И в тех случаях, когда учреждение или казенное предприятие использует не по назначению закрепленное за ним на праве оперативного управления имущество либо приобретенное им за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение этого имущества, собственник вправе изъять такое имущество.

На уровне закона специальные границы осуществления права оперативного управления касаются непосредственно правомочия распоряжения. Применительно к каждому субъекту права оперативного управления законодателем закрепляется различный объем правомочия распоряжения, что позволяет говорить о соответствующей содержательной «окраске» права оперативного управления в зависимости от субъекта права оперативного управления.

Объем правомочия распоряжения права оперативного управления учреждений определяется в зависимости от типа учреждений. Статья 298 ГК РФ устанавливает различный порядок распоряжения имуществом автономными учреждениями (создаются Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, культуры...), с одной стороны, и частными (создаются гражданами или юридическими лицами), бюджетными учреждениями (создаются органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера, деятельность которых финансируется из соответствующего бюджета или бюджета государственного внебюджетного фонда на основе сметы доходов и расходов), — с другой стороны. Так, учреждения, являющиеся получателями бюджетных средств, не вправе распоряжаться закрепленным за ними имуществом за исключением средств, выделенных им в соответствии с бюджетной сметой.

В работах специалистов отмечается, что отдельным видам государственных и частных учреждений предоставлено право распоряжения закрепленным за ними имуществом¹. В частности, если рассматривать реализацию положений законодательства относительно правомочий образовательных учреждений, то оперативное управление должно быть направлено на достижение необходимого результата путем четких указаний непосредственно учреждению, которое в заранее установленных собственником рамках осуществляет деятельность по реализации соответствующих публичных функций². Применительно ко всем типам учреждений это осуществляется посредством закрепления необходимого имущества, а также финансового обеспечения путем доведения необходимых лимитов бюджетных обязательств в соответствии со сметными назначениями. В отношении иных типов учреждений предоставляются субсидии, рассчитанные исходя из показателей государственного задания.

При этом следует отметить, что правовой режим имущества бюджетных учреждений претерпел существенные изменения. Сохранив именование права, на котором за бюджетным учреждением закрепляется имущество и приобретается в последующем, — право оперативного управления, законодатель внес в его содержание существенные коррективы.

В настоящее время бюджетное учреждение без согласия собственника не вправе распоряжаться особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества, а также недвижимым имуществом (п. 10 ст. 9.2 Федерального закона «О некоммерческих организациях»).

Таким образом, буквальное толкование вышеприведенной нормы позволяет сделать однозначный вывод, что бюджетное учреждение не может распоряжаться недвижимым имуществом, как выделенным ему собственником или приобретенным бюджетным учреждением за счет средств, выделенных собственником на приобретение недвижи-

¹ См., например: *Субботкина Е.В.* Гражданская правосубъектность военного образовательного учреждения высшего профессионального образования : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002; и др.

² *Васильева Т.В.* Правовое регулирование военных вузов как субъектов образовательной деятельности: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 47—48.

мого имущества, так и приобретенным за счет средств, полученных от деятельности (работ и услуг гражданам и юридическим лицам за плату) сверх установленного государственного (муниципального) задания (то, что ранее условно именовалось внебюджетными средствами).

2.3. Правовой режим средств, полученных казенными, бюджетными и автономными учреждениями от приносящей доход деятельности

Вопрос о праве государственных учреждений новых типов на осуществление приносящей доход деятельности и использовании полученных при этом средств решается в отношении казенных учреждений и бюджетных (автономных) учреждений различным образом.

В настоящее время казенное учреждение может осуществлять приносящую доход деятельность в соответствии со своими учредительными документами, а доходы, полученные от указанной деятельности, поступают в федеральный бюджет (ст. 298 ГК РФ).

Денежные средства в виде доходов, предназначенные бюджетному учреждению, зачислялись на счет территориального органа Федерального казначейства, затем, после уплаты с них налогов, перечислялись в доход федерального бюджета и вносилась запись в лицевой счет бюджетного учреждения о полученном доходе. Между тем бюджетные учреждения имели право распоряжаться полученными доходами в соответствии со сметой доходов и расходов.

В настоящий момент ст. 41 БК РФ прямо установлено, что к неналоговым доходам федерального бюджета, помимо доходов, полученных казенным учреждением от продажи или использования государственного имущества, доходов от оказания платных услуг и осуществления иной приносящей доход деятельности (без уплаты с них налогов), относятся и средства безвозмездных поступлений. Таким образом, зачислению в федеральный бюджет подлежат все средства, полученные казенным учреждением из внебюджетных источников.

Следовательно, законодатель распространяет на средства, полученные из внебюджетных источников, правовой режим средств федерального бюджета, предусматривающий их строго целевой характер расходования. Однако исполнение расходов, запланированных сме-

той доходов и расходов и подлежащих оплате за счет внебюджетных средств, уже зачисленных в доход федерального бюджета, не предусмотрено бюджетной сметой.

В течение переходного периода (до 1 января 2012 г.) государственные учреждения — получатели бюджетных средств продолжали действовать на прежних условиях, их денежные обязательства исполнялись в прежнем порядке.

Бюджетное учреждение вправе осуществлять приносящую доход деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы и соответствующую этим целям, при условии, что такая деятельность указана в учредительных документах. На основании ст. 296 ГК РФ бюджетным учреждениям предоставлены расширенные права по распоряжению имуществом — они вправе распоряжаться самостоятельно полученными доходами и приобретенным за доходы имуществом, а остальным имуществом — с согласия его собственника. Следовательно, и ответственность по своим обязательствам несут самостоятельно всем имуществом, кроме недвижимого и особо ценного движимого имущества, как полученного от собственника, так и приобретенного за средства собственника (исключена субсидиарная ответственность собственника имущества). Учредитель определяет для подведомственных бюджетных учреждений виды и перечни особо ценного движимого имущества в порядке, установленном постановлением Правительства РФ от 26 июля 2010 г. № 538 «О порядке отнесения имущества автономного или бюджетного учреждения к категории особо ценного движимого имущества».

Так, бюджетное учреждение также вправе осуществлять иные виды деятельности, не являющиеся основными видами деятельности, лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствующие указанным целям, при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах. Все иные, не указанные в учредительных документах, виды деятельности для всех государственных учреждений считаются незаконными. Как и ранее, бюджетное учреждение вправе сверх установленного государственного (муниципального) задания, а также в случаях, определенных федеральными законами, в пределах установленного государственного (муниципального) задания выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к его основным видам деятельности,

предусмотренным его учредительным документом, для граждан и юридических лиц за плату и на одинаковых при оказании одних и тех же услуг условиях. Порядок определения указанной платы устанавливается соответствующим органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, если иное не предусмотрено федеральным законом¹.

Следует отметить, что законодатель после многочисленных упреков отошел от употребления термина «предпринимательская деятельность» в отношении учреждений. Однако содержание понятия «деятельность, приносящая доход» также трактуется неоднозначно. В судебной практике можно выделить три подхода. В рамках первого подхода предпринимательская деятельность и деятельность, приносящая доход, отождествляются². В других случаях суды основываются на конкретных материалах дела (устав, отчет о финансовых результатах деятельности учреждения) для установления фактов осуществления деятельности, приносящей доход³. И третий вариант — деятельность не признается предпринимательской при зачислении дохода в бюджет.

При этом важнейшим и, пожалуй, единственным, отличием правового положения ранее существовавших бюджетных учреждений от вновь созданных казенных учреждений является то, что последние потеряли право на самостоятельное распоряжение поступлениями от приносящей доход разрешенной законом деятельности.

В настоящее время по общему правилу доходы от платных услуг, оказываемых федеральными казенными учреждениями, а также казенными учреждениями субъектов РФ, относятся к неналоговым доходам бюджета в полном объеме. Доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, и платных услуг, оказываемых казенными учреждениями, средства безвозмездных поступлений и иной приносящей доход деятельности при составлении, утверждении, исполнении бюджета и составлении отчетности о его исполнении включаются в состав доходов бюджета.

¹ См.: абз. 1 п. 4 ст. 9.2 Федерального закона «О некоммерческих организациях».

² См., например: постановление ФАС Уральского округа от 3 марта 2009 г. № Ф09-808/09-С4 по делу № А76-5957/2008-11-259.

³ См., например: постановление ФАС Уральского округа от 20.04.2010 № Ф09-2537/10-С1 по делу № А34-3442/2009.

При этом установлено единственное исключение: доходы, полученные от приносящей доход деятельности федеральными казенными учреждениями, исполняющими наказания в виде лишения свободы, в результате осуществления ими собственной производственной деятельности в целях исполнения требований уголовно-исполнительного законодательства об обязательном привлечении осужденных к труду, в полном объеме зачисляются в федеральный бюджет, отражаются на лицевых счетах получателей бюджетных средств, открытых указанным учреждениям в территориальных органах Федерального казначейства, и направляются на финансовое обеспечение осуществления функций указанных казенных учреждений сверх бюджетных ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете, в порядке, установленном Минфином России.

Следует отметить, что ранее в смете доходов и расходов бюджетного учреждения должны были отражаться все доходы, получаемые как из бюджета и государственных внебюджетных фондов, так и от осуществления предпринимательской деятельности, в том числе доходы от оказания платных услуг, другие доходы, получаемые от использования государственной или муниципальной собственности, закрепленной за бюджетным учреждением на праве оперативного управления, и иной деятельности. Бюджетное учреждение лишь использовало средства в соответствии с утвержденной сметой доходов и расходов. Таким образом, все без исключения средства, обращавшиеся в бюджетном учреждении и учитываемые по его смете доходов и расходов (как получаемые из федерального бюджета, так и за счет внебюджетных источников), являлись средствами федерального бюджета. При этом не имело значения то, что в соответствии с бюджетным законодательством бюджетные учреждения при исполнении сметы доходов и расходов самостоятельны в расходовании средств, полученных за счет внебюджетных источников.

Говорить, таким образом, о «внебюджетном» характере средств, полученных бюджетным (ныне — казенным) учреждением не только не логично, но и неосновательно с юридической точки зрения.

Помимо того, казенное учреждение имеет право сдавать имущество, закрепленное за ним на праве оперативного управления, в аренду, но только при наличии письменного согласия собственника данного имущества. Доходы от сдачи в аренду казенными предприятиями-

ми имущества не включаются в расчет налоговой базы по налогу на прибыль¹. Доходы, полученные казенным учреждением от сдачи в аренду имущества, находящегося у него в оперативном управлении, подлежат обложению налогом на добавленную стоимость. Согласно п. 3 ст. 161 НК РФ налоговая база по НДС определяется как сумма арендной платы с учетом налога. При этом налоговая база исчисляется по каждому сданному в аренду объекту отдельно.

Доходы от разрешенной законом деятельности казенного учреждения не включаются в расчет налоговой базы по налогу на прибыль, а расходы, понесенные казенным учреждением, не уменьшают налоговую базу по налогу на прибыль.

Для казенного учреждения с 1 января 2012 г. все средства, включая поступления от платных образовательных услуг, научной деятельности и т.п., признаются доходами федерального бюджета. Прав на указанные средства у такого типа учреждений не возникает. Контроль за их зачислением на лицевой осуществляется органами Федерального казначейства при отражении по лицевому счету бюджетополучателя, в частности, он может быть возложен на главного распорядителя бюджетных средств.

При переходе государственного учреждения на положение бюджетного учреждения эти средства поступают в его распоряжение и расходуются в соответствии с финансовым планом на уставные цели учреждения. При этом законодательством не установлен порядок их зачисления и расходования. При зачислении указанных средств на лицевой счет в органе казначейства, возникает неоднократно поднимавшийся вопрос о степени самостоятельности бюджетного учреждения с расширенным объемом прав в самостоятельном распоряжении «заработанными средствами». Напомним, что аналогичный порядок действовал ранее для бюджетных учреждений и в переходный период для казенных учреждений. При этом для «самостоятельного» расходования средств требовалась санкция органа казначейства².

¹ Данное умозаключение основано также на письме Минфина России от 13 июля 2010 г. № 03-03-05/151.

² См., например: *Землина О. М.* Учреждения Вооруженных Сил Российской Федерации как участники бюджетных правоотношений : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 112—118; *Шляповалов Д. А.* Особенности правового регулирования возмездного оказания услуг военными образовательными учреждениями высшего профессионального образования Федеральной пограничной службы Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 87.

Вообще правовая характеристика сущности «самостоятельного распоряжения» учреждений всегда осуществлялась весьма неоднозначно. Напомним, что в соответствии с п. 2 ст. 298 ГК РФ учреждению может быть предоставлено право заниматься приносящей доходы деятельностью. Полученные учреждением доходы от такой деятельности поступают в самостоятельное распоряжение учреждения. Таким образом, казенное учреждение может осуществлять приносящую доходы деятельность, только если такое право предусмотрено в его учредительном документе. Применительно к казенному учреждению эта норма установлена ст. 41 БК РФ. Такие типы учреждений, как автономное и бюджетное (с расширенным объемом прав), также вправе осуществлять деятельность, приносящую доход.

Актуальным вопросом для бюджетных учреждений является возможность и порядок оплаты работникам выполняемых ими платных услуг (сверх государственного задания). Для образовательных учреждений, для которых эта ситуация наиболее характерна, нормативной правовой основой является ч. 9 ст. 54 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», постановление Правительства Российской Федерации от 15 августа 2013 г. № 706 «Об организации оказания платных образовательных услуг». Также в учреждении должно быть принято положение о порядке предоставления платных образовательных услуг (принимается на ученом совете образовательной организации и утверждается руководителем учреждения).

В указанном локальном акте организации, как правило, содержатся следующие существенные положения.

Фонд оплаты труда за организацию (оказание) дополнительных платных образовательных услуг формируется из:

— средств, поступивших на специальный счет ГБУ от потребителей дополнительных платных образовательных услуг, заключивших соответствующий договор с ГБУ;

— других внебюджетных источников финансирования, не запрещенных законом.

Фонд оплаты труда от общей суммы поступивших целевых средств определяется Положением об оказании платных образовательных услуг в учреждении, утвержденным руководителем учреждения.

Калькуляция стоимости дополнительных платных образовательных услуг производится с учетом необходимых затрат:

- на оплату труда работников образовательного учреждения, задействованных в системе дополнительных платных услуг;
- оплату за пользование коммунальными услугами;
- развитие материально-технической базы учреждения;
- прочие расходы.

Составление сметы расходов на каждый вид дополнительных образовательных услуг, тарификации педагогических работников и расчет размеров оплаты труда работников, привлеченных к выполнению обязанностей по предоставлению дополнительных платных образовательных услуг возлагается на руководителя учреждения.

Размер оплаты труда работников, привлеченных на договорной основе к выполнению работ по предоставлению платных образовательных услуг, устанавливается приказом руководителя учреждения по соглашению сторон на основании дополнительного штатного расписания, дополнения к договору (соглашения) заключенному между работником и учреждением, должностных инструкций работника, видов и объемов выполняемой работы.

Заработная плата по дополнению к договору (соглашению), заключенному между работником и учреждением о выполнении обязанностей по предоставлению платных образовательных услуг, начисляется в период действия договора ежемесячно, независимо от количества праздничных, выходных и каникулярных дней, за фактически отработанное время (выполненную работу).

Оплата труда привлеченных на договорной основе работников производится с учетом установленных законодательством налогов и сборов, страховых взносов в государственные внебюджетные социальные фонды.

Оплата труда производится работникам учреждения, привлеченным к выполнению работ по предоставлению платных образовательных услуг, заключившим дополнение к трудовому договору (соглашение) с учреждением и назначенным приказом руководителя учреждения на должности, согласно утвержденного дополнительного штатного расписания, добросовестно и в полном объеме выполняющим обязанности, предусмотренные должностными инструкциями.

Оплата труда работникам учреждения, привлеченным к выполнению работ по предоставлению платных образовательных услуг, производится ежемесячно. Выплата заработной платы работникам осуществляется по безналичному расчету на кредитную карту банка, обслуживающего учреждения.

Исполнение смет расходов в части, касающейся оплаты труда работников учреждения, привлеченных к выполнению обязанностей по предоставлению дополнительных платных образовательных услуг (начисление заработной платы перечисление налогов и сборов в федеральный, региональный и местный бюджеты, страховых взносов в государственные внебюджетные социальные фонды, проведение соответствующих финансовых, расчетных операций) в установленные сроки — организует бухгалтер учреждения.

Контроль над расходованием фонда оплаты труда, организацией и правильностью расчетов по оплате труда работников, порядком ведения бухгалтерского учета, отчетности, исполнением соответствующей части сметы расходов по каждому виду дополнительных платных образовательных услуг возлагается на руководителя учреждения.

Руководитель учреждения после полного и успешного завершения курса занятий в группах дополнительных платных образовательных услуг, после полного исполнения сметы расходов по всем обязательным статьям и при наличии свободного остатка средств в фонде оплаты труда вправе наградить денежной премией работников, добросовестно исполнявших свои обязанности, не допустивших срывов занятий, обеспечивших необходимые условия для успешного функционирования групп, добившихся положительных результатов в сфере предоставления дополнительных платных образовательных услуг.

Глава 3. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

3.1. Правовой режим финансового обеспечения деятельности государственных учреждений

Отмечается, что 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» «... является ключевым инструментом реализации Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов».

Законодательство устанавливает, в частности, перевод деятельности государственных (муниципальных) учреждений на программно-целевую основу путем внедрения механизма формирования заданий для каждого учреждения.

По сути, это означает кардинальное изменение принципов, порядка, самой системы финансового обеспечения деятельности созданных в соответствии с поименованным Федеральным законом учреждений новых типов. В первую очередь это относится к бюджетным и автономным учреждениям, хотя имеются значимые изменения в порядке осуществления финансово-хозяйственной деятельности и применительно к казенным учреждениям.

Смысл изменений заключается, в первую очередь, в переходе от традиционного сметно-бюджетного финансирования государственных учреждений к финансовому обеспечению выполнения ими государственного задания.

В настоящее время из трех типов государственных учреждений лишь *казенные учреждения*, появление которых как нового типа государственных учреждений произошло с 1 января 2011 г., получают средства из бюджетов бюджетной системы российской Федерации в соответствии с бюджетной сметой, выступая, таким образом, в качестве получателей бюджетных средств. Согласно ст. 6 БК РФ, получателем бюджетных средств является «орган государственной власти (государственный орган), ..., находящееся в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств казенное учреждение,

имеющие право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств от имени публично-правового образования за счет средств соответствующего бюджета».

Финансовое обеспечение деятельности казенного учреждения наиболее привычно и осуществляется за счет средств соответствующего бюджета бюджетной системы РФ на основании бюджетной сметы. Именно наличие *бюджетной сметы* и является основным идентифицирующим признаком, отличающим казенное учреждение от иного государственного учреждения¹.

В силу прямого указания закона исключительно казенные учреждения являются получателями бюджетных средств, именно режим их финансового обеспечения практически идентичен традиционному сметно-бюджетному финансированию. При этом важно иметь в виду, что термин «сметно-бюджетное финансирование» в настоящее время из законодательства практически повсеместно изъят, однако именно он наиболее четко отражает существо отношений казенного (ранее — бюджетного) учреждения с бюджетом соответствующего уровня, а именно, финансовое обеспечение осуществления функций казенных учреждений за счет соответствующего бюджета и на основании утвержденной сметы. Порядок такого рода финансового обеспечения в целом не изменился по сравнению с ранее применявшимся. Он основывается на принципах, к числу которых обычно относят: *получение средств из бюджета в соответствии с подчиненностью организации; выделение ассигнований на основе смет; планирование и финансирование деятельности на основании экономических нормативов.*

Содержание сметно-бюджетного финансирования составляют общественные отношения, возникающие в процессе использования получателями бюджетных средств предусмотренных сметами доходов и расходов учреждений и закрепленных в бюджетной росписи сумм денежных средств, которые носят название бюджетных ассигнований².

¹ См., например: приказ Федерального агентства железнодорожного транспорта от 17 декабря 2010 г. № 582 «Об утверждении Порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет федеральных казенных учреждений, находящихся в ведении Федерального агентства железнодорожного транспорта».

² Землин А.И. Правовое регулирование финансовой деятельности в Вооруженных Силах Российской Федерации : дис. ... докт. юрид. наук. М. : ВУ, 2006. С. 274.

Бюджетное финансирование понимается и как одна из действующих форм покрытия расходов хозяйствующих субъектов; применяется для обеспечения затрат, имеющих общегосударственное, региональное и локальное значение, с их финансированием соответственно из федерального, региональных и местных бюджетов.

Исходя из изложенного, особо важно понимать, что в настоящее время термин «финансирование», не имеющий более легального закрепления, может быть применен только в теоретическом аспекте и исключительно в отношении казенных учреждений. Никакие иные государственные учреждения (бюджетные и автономные) вообще никакого «финансирования» на осуществление своих *функций* не получают. Речь идет о *финансовом обеспечении выполнения государственного (муниципального) задания* бюджетным и автономным учреждением, которое осуществляется в виде субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации. Таким образом, финансовые ресурсы выделяются вовсе не на осуществление деятельности в целом учреждений этих типов, а выполнение ими определенных услуг в рамках государственного задания. Следует отметить, что государственное (муниципальное) задание может быть установлено также и для казенного учреждения в соответствии с показателями бюджетной сметы.

При этом становится более чем очевидно, что широко используемый ранее в научной и учебной литературе в отношении государственных учреждений, состоявших, естественно, на сметном финансировании, термин «финансовое обеспечение» или, — как его синоним, — «обеспечение финансовыми средствами (ресурсами)» несет совершенно иную смысловую нагрузку, нежели подразумеваемую законодателем в современных источниках, результатом чего может стать противоречивость толкования применяемых в практике правового регулирования понятий и категорий.

Отмеченная путаница в понятиях могла быть в первую очередь результатом юридико-технических и смысловых неточностей норм бюджетного законодательства.

В настоящее время законодатель коренным образом изменил как саму систему финансового обеспечения государственных учреждений, так и терминологию бюджетного законодательства. Дело в том, что согласно положениям БК РФ и до вступления в силу Федерально-

го закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ финансированием можно было признать исключительно отпуск бюджетных средств в виде доведения лимитов бюджетных обязательств до бюджетополучателей (т.е. бюджетных, а с 1 января 2011 г. — казенных учреждений). Субсидии, предоставляемые в соответствии со ст. 78.1 БК РФ автономным учреждениям (с 1 января 2011 г. — также и бюджетным учреждениям) не рассматривались и не могли рассматриваться как средства бюджетов, предоставляемые в рамках финансирования. Вероятно, именно в связи с переходом на новые принципы выделения бюджетных средств (бюджетирование, ориентированное на результат), в настоящее время термин «финансирование» из большинства законодательных актов исключен и заменен на понятие «финансовое обеспечение». Речь здесь идет не о смене терминологии, а об изменении принципиальных подходов во взаимоотношениях учредителя и учреждения, смысл которых в том, что в идеале бюджетные средства будут предоставляться не на обеспечение самого существования учреждения, а лишь в рамках и пределах оказания государственных услуг (выполнения государственных работ) в рамках установленного государственного задания, а также на иные цели¹.

Вместе с тем, практика применения положений Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ в части приведения в соответствие учредительных документов государственных учреждений с новыми условиями их деятельности показывает отсутствие в ряде случаев произошедших изменений.

Так, п. 8.10 Устава федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Дальневосточный государственный университет путей сообщения» содержит следующее положение: «Университет в установленном порядке распределяет и доводит субсидии из федерального бюджета до обособленных подразделений Университета на основании планов финансово-хозяйственной деятельности».

¹ См., например: приказ Федерального агентства железнодорожного транспорта от 25 января 2012 г. № 17 «Об утверждении правил предоставления субсидий Центральному музею железнодорожного транспорта Российской Федерации»; приказ Федерального агентства железнодорожного транспорта от 25 января 2012 г. № 18 «Об утверждении правил предоставления субсидий Учебно-методическому центру на железнодорожном транспорте»; приказ Федерального агентства железнодорожного транспорта от 25 января 2012 г. № 19 «Об утверждении правил предоставления субсидий высшим учебным заведениям».

Изложенное в Уставе не вполне корректно и не соответствует нормам БК РФ, устанавливающим порядок доведения субсидии исключительно соответствующим учреждениям. Полагаем, что применительно к взаимоотношениям бюджетного учреждения и его структурных подразделений речь может идти только о выделении средств, полученных учреждением в форме субсидии его структурным подразделением в соответствии с утвержденным планом финансово-хозяйственной деятельности, а также по иным установленным законом основаниям.

Если в настоящее время *финансовое обеспечение* деятельности исключительно *казенного учреждения* осуществляется за счет средств федерального бюджета на основании бюджетной сметы, то совершенно иначе обстоит дело с финансовым обеспечением применительно к *бюджетным учреждениям*. Они не являются получателями бюджетных средств, на них не распространяются нормы ст. ст. 161 и 162 БК РФ. Финансовое обеспечение применительно к бюджетным учреждениям осуществляется в соответствии со ст. 69.1 БК РФ и предусматривает предоставление: субсидий на выполнение государственного задания — в объеме плановых выплат, связанных с выполнением государственного задания, которые формируются с учетом нормативных затрат, определенных в порядке, установленном Правительством РФ¹ в соответствии с п. 4 ст. 69.2 БК РФ; целевых субсидий — при предоставлении которых бюджетное учреждение составляет и представляет учредителю Сведения об операциях с целевыми субсидиями; бюджетных инвестиций, увеличивающих стоимость основных средств. Операции с денежными средствами осуществляются с использованием лицевых счетов, открытых бюджетным учреждениям в территориальных органах Федерального казначейства.

Аналогичный по своей сути порядок финансового обеспечения, предусматривающий выделение субсидии на выполнение государственного задания, установлен и для *автономных учреждений*.

Таким образом, финансовое обеспечение всех типов государственных учреждений предусматривает выделение средств в соответ-

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 26 июня 2015 г. №N 640 «О порядке формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания».

ствии с принципом бюджетирования, ориентированного на результат, в соответствии с которым выделение средств осуществляется в соответствии с государственным заданием на оказание государственных услуг (выполнение государственных работ).

Однако, если для казенных учреждений это требование в настоящее время не носит обязательного характера, то применительно к бюджетным и автономным учреждениям оно закреплено жестко и вполне однозначно.

В связи с изложенным очевидно, что термин «государственное задание», ранее использовавшийся в бюджетном законодательства исключительно для расчетов показателей бюджета, приобрел с 1 января 2011 г. особое значение.

3.2. Правовые основы и порядок формирования государственного задания для бюджетных и автономных учреждений

Как уже отмечалось ранее, государственное задание *устанавливается для бюджетного и автономного учреждения*, при этом финансовое обеспечение его выполнения осуществляется путем предоставления субсидий из федерального бюджета. Оно *может быть установлено также и для казенного учреждения* в соответствии с показателями бюджетной сметы.

Для каждого учреждения *утверждается государственное задание* в соответствии с видами деятельности, предусмотренными учредительными документами, устанавливаются показатели качества качества и (или) объема (содержания) государственной услуги (работы), порядок ее оказания (выполнения). Главным распорядителем осуществляет контроль за выполнением государственного задания подведомственным казенным учреждением.

Финансовое обеспечение выполнения государственного задания, установленного *бюджетным учреждениям*, осуществляется в виде субсидии, размер которой рассчитывается исходя из нормативов затрат на оказание услуг и нормативов затрат на содержание недвижимого и особо ценного движимого имущества, закрепленного учредителем или приобретенного за средства учредителя, а также на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается указанное имущество, в том числе земельные участки.

Субсидии перечисляются на счет территориального органа Федерального казначейства по месту открытия лицевого счета бюджетному учреждению и предоставляются на основании соглашения между бюджетным учреждением и учредителем, определяющего права, обязанности и ответственность сторон, в том числе объемы и периодичность перечисления субсидии. Учредитель осуществляет контроль за выполнением государственного задания. Можно констатировать, что предоставление субсидий не имеет характера исполнения денежного обязательства, а соглашение, связывающее стороны, имеет своей целью лишь установление взаимосвязи между качеством и объемом оказываемых государственных услуг и размером их финансового обеспечения. Кроме того, учредитель обязан ежегодно представлять в Федеральное казначейство Перечень целевых субсидий, предоставляемых подведомственным бюджетным учреждениям, который доводится до территориальных органов Федерального казначейства.

Таким образом, государственное задание формируется для казенных учреждений в соответствии с решением органа государственной власти (государственного органа), органа местного самоуправления, осуществляющего бюджетные полномочия *главного распорядителя бюджетных средств*. Аналогичный порядок формирования государственного задания, *но уже учредителем*, установлен и для иных типов государственных учреждений. Показатели государственного (муниципального) задания используются при составлении проектов бюджетов для планирования бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ), составлении бюджетной сметы казенного учреждения.

Важно также отметить, что органы власти, наряду с формированием задания для учреждений, входящих в подведомственную сеть, вправе:

— разместить государственный заказ на оказание услуг для государственных и муниципальных нужд с целью заключения государственного (муниципального) контракта на оказание соответствующих услуг (выполнение работ). Исполнителем по контракту на оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд, в этом случае, может стать любое юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы и формы собственности. В данном случае услуги (работы) исполнителя будут оплачиваться не путем предоставления

субсидий, а в порядке, предусмотренном для оплаты государственно-го (муниципального) контракта;

— предоставить субсидии некоммерческим организациям, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями, на оказание указанными организациями в соответствии с договорами (соглашениями) государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) физическим и (или) юридическим лицам (ст. 69.1 БК РФ).

Предоставление услуг двумя последними способами может быть целесообразным при отсутствии государственных (муниципальных) учреждений, специально созданных для оказания определенных услуг. Органы власти вправе самостоятельно решать, какой из этих двух способов выбрать.

Напомним, прежде в п. 2 ст. 69.2 «Государственное (муниципальное) задание» БК РФ речь шла о том, что государственное (муниципальное) задание используется при составлении проектов бюджетов для планирования бюджетных ассигнований на оказание государственными (муниципальными) учреждениями и иными некоммерческими организациями государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ).

Положением о формировании государственного задания в отношении федеральных бюджетных и казенных учреждений и финансовом обеспечении выполнения государственного задания закреплено, что *государственное задание устанавливает показатели, характеризующие качество и (или) объем (содержание) государственной услуги (работы), а также порядок ее оказания (выполнения).*

Комплексные рекомендации органам исполнительной власти субъектов РФ, органам местного самоуправления содержат следующие определения:

услуга — это результат деятельности учреждения в интересах определенного физического (юридического) лица — получателя услуги (например, реализация образовательных программ);

работа — это результат деятельности учреждения в интересах неопределенного количества лиц или общества в целом (например, организация выставок и соревнований).

Таким образом, именно посредством государственного задания устанавливается связь между финансовым обеспечением учреждения и качеством (результатом) его работы. При этом в соответствии с п.

п) Положения об осуществлении федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального бюджетного учреждения¹ именно учредитель осуществляет финансовое обеспечение выполнения государственного задания.

Помимо того, в п. 1 Положения о формировании государственного задания закреплено чрезвычайно важное положение о том, что государственное задание формируется *в соответствии с основными видами деятельности, предусмотренными учредительными документами федерального бюджетного или федерального казенного учреждения*. Из этого следует, что субсидия на выполнение государственного задания может быть предоставлена исключительно на осуществление основных видов деятельности, предусмотренных уставами учреждений. В свою очередь, основные виды деятельности учреждения должны соответствовать ведомственному перечню государственных услуг (работ). В связи с этим указанным Положением федеральным органам исполнительной власти (государственным органам), осуществляющим функции и полномочия учредителя федеральных бюджетных учреждений или автономных учреждений, созданных на базе имущества, находящегося в федеральной собственности, а также главным распорядителям средств федерального бюджета, в ведении которых находятся федеральные казенные учреждения, предписано в 3-месячный срок со дня официального опубликования настоящего Постановления утвердить (внести изменения в ранее утвержденные) *ведомственные перечни государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) находящимися в их ведении федеральными государственными учреждениями в качестве основных видов деятельности*.

Изложенное еще особо подчеркнуто в п. 4 Положения: *государственное задание формируется на основе утвержденного главным распорядителем средств федерального бюджета, в ведении которого находятся федеральные казенные учреждения, либо федеральным органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя федеральных бюджетных учреждений, ведомственного перечня государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) находящимися в их ведении федеральными государственными учре-*

¹ Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июля 2010 г. № 537.

ждениями в качестве *основных видов деятельности*, и показателей качества государственных услуг (при их установлении).

Напомним, что *перечень основных видов деятельности, предусмотренный уставом учреждения, должен соответствовать ведомственному перечню государственных услуг (работ)*.

Как показывает практика, это положение в настоящее время повсеместно нарушается. Анализ учредительных документов лишь некоторых государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования, подведомственных Минтранс России и Росжелдору, приводит к выводу об отсутствии единства в подходах при закреплении основных видов деятельности и соответствия их ведомственному перечню государственных услуг (работ).

В частности, Ведомственный перечень государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) находящимися в ведении Министерства транспорта Российской Федерации федеральными государственными учреждениями, в качестве основных видов деятельности, закрепляет следующие виды услуг (работ), оказываемых (выполняемых):

— Федеральным автономным учреждением «Российский морской регистр судоходства» — выдача судовых документов (для судов, подлежащих государственной регистрации, за исключением спортивных парусных судов, прогулочных судов и маломерных судов);

— Федеральным автономным учреждением «Российский Речной Регистр» — выдача судовых документов (для судов, подлежащих государственной регистрации, за исключением спортивных парусных судов, прогулочных судов и маломерных судов);

— Федеральным бюджетным учреждением «Агентство автомобильного транспорта» — работы:

по ведению реестра маршрутов регулярных перевозок пассажиров автобусами по международным маршрутам

выдаче свидетельств официального утверждения типа контрольного устройства (его компонентов), регистрационных листков, карточек (карт), используемых в цифровых контрольных устройствах, устанавливаемых на транспортных средствах;

внесению информации в реестр выданных официальных утверждений типа контрольного устройства (его компонентов), регистрационных листков, карточек (карт), используемых в цифровых контрольных устройствах, устанавливаемых на транспортных средствах;

внесению информации в реестр допущенных сервисных центров (мастерских), осуществляющих деятельность по установке, проверке, техническому обслуживанию и ремонту контрольных устройств, устанавливаемых на транспортных средствах

ведению реестра выданных карточек (карт), используемых в цифровых контрольных устройствах, устанавливаемых на транспортных средствах.

В соответствии с Перечнем ФГУ «Регистр сертификации на федеральном железнодорожном транспорте» в качестве *оказания государственной услуги* выполняет *работы* по обязательному подтверждению соответствия продукции, добровольному подтверждению работ и услуг на железнодорожном транспорте, что представляется весьма спорным и не вполне основательным с формально-юридической точки зрения.

ФГОУ «Учебно-методический центр по образованию на железнодорожном транспорте» оказывает одну услугу, а именно, учебно-методическое обеспечение образовательных учреждений профессионального образования.

Раздел II Ведомственного перечня устанавливает ряд государственных работ, выполняемых подведомственными Федеральному агентству железнодорожного транспорта федеральными государственными учреждениями в качестве основных видов деятельности:

Работа по хранению, изучению и обеспечению сохранности предметов музейного фонда для ФГУ культуры «Центральный музей железнодорожного транспорта Российской Федерации»

Работы по обязательному подтверждению соответствия продукции, добровольному подтверждению работ и услуг на железнодорожном транспорте для ФГУ «Регистр сертификации на федеральном железнодорожном транспорте»

Федеральное казенное учреждение «Управление служебных зданий федеральных органов исполнительной власти в области транспорта» в Перечне не упомянуто и, следовательно, государственных услуг (работ) не осуществляет. Хотя, как уже отмечалось, для казенных учреждений установление государственного задания не является обязательным, однако, определение перечня оказываемых ими услуг представляется целесообразным, поскольку формирует представление о направленности и целях их создания и функционирования.

При этом также обращает на себя внимание явно «усеченный» характер Ведомственного перечня государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) находящимися в ведении Министерства транспорта Российской Федерации федеральными государственными учреждениями, в качестве основных видов деятельности по отношению к соответствующим перечням, установленным иными федеральными органами исполнительной власти.

В частности, Ведомственный перечень государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) находящимися в ведении Министерством образования и науки Российской Федерации федеральными государственными учреждениями в качестве основных видов деятельности¹, устанавливающий следующие, наиболее значимые для образовательных учреждений высшего профессионального образования, совпадая по перечню государственных услуг с перечнем, установленным Минтрансом России, содержит целый ряд государственных работ, выполняемых образовательными учреждениями, из которых ни одна не упомянута применительно к находящимся в ведении Минтранса России федеральными государственными образовательными учреждениями.

Действующий Ведомственный перечень государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) находящимися в ведении Министерством образования и науки Российской Федерации федеральными государственными учреждениями в качестве основных видов деятельности, устанавливает следующие государственные работы, значимые для образовательных учреждений высшего профессионального образования:

Выполнение фундаментальных научных исследований

Проведение прикладных научных исследований

Организация и проведение экспертиз в области научной и научно-технической деятельности

Формирование, ведение и организация использования федеральных и отраслевых информационных фондов, баз и банков данных, составляющих государственные ресурсы научно-технической информации (в том числе в электронном виде)

Организация проведения общественно-значимых мероприятий в сфере образования и науки

¹ Утвержден Министерством образования и науки Российской Федерации 15 февраля 2011 г. № ИБ-10/02вн.

Организационно-методическое и информационное обеспечение деятельности образовательных и научных учреждений

Организация и проведение физкультурно-спортивных мероприятий для обучающихся

Обеспечение деятельности Министерства, в том числе по эксплуатации и содержанию зданий, сооружений, прилегающей территории, оборудования, коммуникаций и сетей, организация пожарной безопасности и круглосуточного режима дежурства

Жилищно-бытовое и техническое обслуживание, ремонт систем, сетей, коммуникаций и оборудования зданий студгородка

Техническое обеспечение своевременного рассмотрения, контроля и ведения баз данных обращений граждан и организаций

Техническое обеспечение процессов документирования и архивирования текущей корреспонденции

Обеспечение доступа к информации о государственных услугах, условиях предоставления государственных услуг

Оперативное (текущее) обеспечение реализации федеральных целевых программ в сфере науки

Формирование и хранение музейного фонда.

Организация и проведение экспозиций, выставок, просветительских и культурно-массовых мероприятий

Осуществление библиотечного, библиографического и информационного обслуживания (в т. ч. в виртуальном режиме)

Соответственно, находящиеся в ведении Минобрнауки России федеральными государственными учреждениями в праве выполнять указанные работы в качестве основных видов деятельности, а находящимися в ведении Минтранса России федеральными государственными образовательными учреждениями они в качестве основного вида деятельности предусмотрены быть не могут.

Напомним, что государственное задание формируется *исключительно* на основе *предусмотренных учредительными документами видов деятельности*, а субсидия рассчитывается *на основании государственного задания*.

Проанализируем, каким образом основные виды деятельности закреплены в учредительных документах отдельных образовательных учреждений, находящихся в ведении Минтранса России.

Устав федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Дальневосточный государственный университет путей сообщения» вообще не содержит перечня осуществляемых основных видов деятельности в пределах государственного задания. В п. 1.8 Устава содержится перечень основных *целей* Университета, которыми являются:

1) удовлетворение потребностей личности в интеллектуальном, культурном и нравственном развитии посредством получения высшего и послевузовского профессионального образования, среднего полного и профессионального образования, а также дополнительного профессионального образования;

2) удовлетворение потребностей общества и государства в квалифицированных специалистах с высшим и средним профессиональным образованием, в научно-педагогических кадрах высшей квалификации;

3) организация и проведение фундаментальных и прикладных научных исследований, иных научно-технических, опытно-конструкторских, опытно-технологических работ, направленных на решение актуальных проблем, в том числе по проблемам образования, а также творческой деятельности научно-педагогических работников и обучающихся, использование полученных результатов в образовательном процессе, развитие научных, педагогических и инженерных школ, написание и издание учебников, учебных пособий и монографий;

4) подготовка научных и научно-педагогических кадров через аспирантуру, докторантуру, соискательство;

5) переподготовка и повышение квалификации профессорско-преподавательского состава, руководящих работников и специалистов по профилю Университета;

6) накопление, сохранение и приумножение нравственных, культурных и научных ценностей общества;

7) воспитание у обучающихся чувства патриотизма, любви и уважения к народу, национальным традициям и духовному наследию России, бережного отношения к репутации Университета;

8) формирование у обучающихся гражданской позиции, развитие ответственности, самостоятельности и творческой активности;

9) распространение знаний среди населения, повышение его образовательного и культурного уровня.

Как мы видим, указанные цели ни коим образом не соотносятся с основными видами, установленными Ведомственным перечнем Минтранса России.

Далее в п. 1.9 Устава содержится следующее положение: во исполнение возложенных целей Университет осуществляет:

1) реализацию общеобразовательных программ основного общего и среднего (полного) общего образования, профессиональные программы начального, среднего, высшего и послевузовского профессионального образования, а также образовательных программ дополнительного образования по направлениям подготовки (специальностям), установленным лицензией на право осуществления образовательной деятельности, в пределах государственных заданий (контрольных цифр) по приему обучающихся в соответствии с государственными образовательными стандартами и иными нормативно-правовыми актами;

2) проведение фундаментальных и прикладных научных исследований и разработок по профилю Университета в соответствии с тематическим планом научно-технической работы реализуемым за счет средств федерального бюджета;

3) повышение квалификации и переподготовку специалистов с высшим профессиональным образованием, педагогических и научно-педагогических кадров высшей квалификации в пределах государственных заданий;

4) деятельность по обеспечению проживания обучающихся в общежитиях Университета, в том числе осуществления стирки белья;

5) деятельность по содержанию и эксплуатации имущественного комплекса, в том числе объектов движимого и недвижимого имущества, закрепленных за Университетом в установленном порядке;

6) информационное обеспечение структурных подразделений Университета, работников и обучающихся Университета, создание, развитие и применение информационных сетей, баз данных, программ;

7) обеспечение защиты сведений, составляющих государственную тайну;

8) выполнение мероприятий по мобилизационной подготовке и гражданской обороне».

Указанные виды деятельности лишь частично и не вполне адекватно воспроизводят виды государственных услуг, закрепленные Ведомственным перечнем государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) находящимися в ведении Минтранса России федеральными государственными учреждениями, в качестве основных видов деятельности. Ряд же из них ему не соответствуют полностью. Речь идет, например, о деятельности по обеспечению проживания обучающихся в общежитиях Университета, в том числе осуществления стирки белья; деятельность по содержанию и эксплуатации имущественного комплекса, в том числе объектов движимого и недвижимого имущества, закрепленных за Университетом в установленном порядке; информационное обеспечение структурных подразделений Университета, работников и обучающихся Университета, создание, развитие и применение информационных сетей, баз данных, программ и др.

Таким образом, некорректное указание в учредительных документах Университета его видов деятельности в совокупности с отсутствием в Ведомственном перечне Минтранса России целого ряда государственных работ, выполняемых находящимися в его ведении образовательными учреждениями, делает невозможным включение в государственное задание такого рода учреждений следующих видов государственных работ:

- Выполнение фундаментальных научных исследований;

- проведение прикладных научных исследований;

- формирование, ведение и организацию использования федеральных и отраслевых информационных фондов, баз и банков данных, составляющих государственные ресурсы научно-технической информации (в том числе в электронном виде);

- организационно-методическое и информационное обеспечение деятельности образовательных и научных учреждений;

- организацию и проведение физкультурно-спортивных мероприятий для обучающихся;

- обеспечение деятельности по эксплуатации и содержанию зданий, сооружений, прилегающей территории, оборудования, коммуникаций и сетей, организация пожарной безопасности и круглосуточного режима дежурства;

- жилищно-бытовое и техническое обслуживание, ремонт систем, сетей, коммуникаций и оборудования зданий студгородка;

организацию и проведение экспозиций, выставок, просветительных и культурно-массовых мероприятий;

осуществление библиотечного, библиографического и информационного обслуживания (в том числе в виртуальном режиме) и пр.

Соответственно, находящиеся в ведении Минобрнауки России федеральными государственными учреждениями в праве выполнять указанные работы в качестве основных видов деятельности, а находящимися в ведении Минтранса России федеральными государственными образовательными учреждениями они в качестве основного вида деятельности предусмотрены быть не могут.

Поскольку государственное задание формируется *исключительно на основе предусмотренных учредительными документами видов деятельности, а субсидия рассчитывается на основании государственного задания, субсидия на выполнение указанных работ учреждению предоставлена быть не может.*

В целом анализ показывает, что все образовательные учреждения, подведомственные Минтрансу России не включили в основные виды деятельности физкультурно-спортивные, просветительные и культурно-массовые мероприятия; жилищно-бытовое обслуживание и др., а, следовательно, не имеют права на возможность получения субсидий из федерального бюджета на их осуществление в рамках государственного задания.

Подчеркнем, что в соответствии с Методическими рекомендациями по формированию государственных заданий федеральным государственным учреждениям и контролю за их выполнением¹, *используемые в государственном (муниципальном) задании формулировки государственных (муниципальных) услуг и показатели объема качества государственных (муниципальных) услуг должны быть идентичны формулировкам и показателям объема и качества государственных (муниципальных) услуг, указанным в ведомственном перечне государственных (муниципальных) услуг.* Государственное задание составляется на очередной финансовый год и плановый период.

Государственное (муниципальное) задание для образовательных учреждений формируется в соответствии с основными видами деятельности, предусмотренными учредительными документами учре-

¹ Утверждены приказом Министерства финансов Российской Федерации и Министерства экономического развития Российской Федерации от 29 октября 2010 г. № 136н/526.

ждения, учитывающими требования законодательных и нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность в сфере образования (используемые в государственном (муниципальном) задании формулировки государственных (муниципальных) услуги и показатели объема и качества государственных муниципальных услуг должны быть идентичны формулировкам и показателям объема и качества государственных (муниципальных) услуг, указанным в ведомственном перечне государственных (муниципальных) услуг).

3.3. Правовое регулирование определения объемов сметных назначений и лимитов бюджетных обязательств для казенных учреждений

Общие положения о составлении бюджетной сметы определены в ст. 221 БК РФ. Существенным изменением, внесенным в указанную статью, является то, что если прежде в бюджетной смете бюджетного учреждения дополнительно *могли* утверждаться иные показатели, предусмотренные порядком составления и ведения бюджетной сметы бюджетного учреждения, то теперь в бюджетной смете казенного учреждения *должны* утверждаться указанные показатели. В соответствии с приказом Минфина России от 30 июля 2010 г. № 84н «Общие требования к составлению, утверждению и ведению бюджетной сметы государственного (муниципального) учреждения» с 2011 г. распространяются и на казенные учреждения.

Бюджетная смета государственного учреждения является индивидуальным правовым актом, обладая, соответственно, традиционно выделяемыми для таковых актов признаками: воздействие на определенно-конкретные отношения; конкретный адресат; однократность реализации; прекращение действия акта после однократной реализации. Показатели бюджетной сметы формируются на основании бюджетной классификации Российской Федерации: в разрезе кодов классификации расходов бюджетов бюджетной классификации Российской Федерации с детализацией до кодов статей и подстатей классификации операций сектора государственного управления (КОСГУ).

Юридическое значение сметы заключается в том, что она определяет права и обязанности руководителя казенного учреждения по целевому использованию средств, выделенных из соответствующего

бюджета, а также обязанности финансовых органов по контролю за целевым использованием бюджетных средств. Если у учреждения отсутствует утвержденная смета, то поступившие бюджетные ассигнования расходовать запрещено и любой их кассовый расход может быть признан нецелевым. Наличие установленных нормативными правовыми актами прав и обязанностей должностных лиц органов, осуществляющих составление и исполнение смет доходов и расходов, является важным элементом правового регулирования расходов на деятельность казенных учреждений. Кроме того, наличие сметы является необходимым условием для принятия бюджетных обязательств, поскольку именно смета содержит лимиты бюджетных обязательств, рассчитываемые исходя из государственного задания.

Смета рассматривается распорядителем бюджетных средств и после утверждения возвращается для исполнения. При необходимости внесения изменений в утвержденную смету получатель бюджетных средств представляет соответствующие предложения вышестоящему распорядителю бюджетных средств в том же порядке. Вышестоящий распорядитель бюджетных средств в ходе исполнения сметы осуществляет контроль за соблюдением бюджетной, налоговой и кассовой дисциплин, полнотой и своевременностью фактического поступления средств из внебюджетных источников.

Утвержденная бюджетная смета представляется в соответствующий орган федерального казначейства для осуществления контроля. Таким образом, Федеральное казначейство совместно с главными распорядителями бюджетных средств определяет права учреждения по перераспределению расходов по предметным статьям и видам расходов при исполнении сметы.

Ежемесячно, а также по окончании года получатели бюджетных средств составляют отчет об исполнении сметы, который направляется в вышестоящую организацию и территориальный орган Федерального казначейства.

Постановлением Правительства РФ от 26 июля 2010 г. № 537 «О порядке осуществления федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального государственного учреждения» федеральным органам исполнительной власти предоставлены широкие полномочия в части создания, реорганизации, ликвидации казенного учреждения. В компетенцию федераль-

ного органа исполнительной власти входит назначение руководителя, формирование и финансирование государственных заданий на оказание государственных услуг, а также согласование участия казенного учреждения в хозяйственных обществах и некоммерческих организациях, распоряжение любым имуществом, как движимым, так и недвижимым, находящимся в хозяйственном ведении казенного учреждения.

Таким образом, в отношении образовательных учреждений указанные вопросы должны решаться учредителем¹.

Для бюджетных и автономных учреждений государственное задание — основа для расчета субсидии². При этом следует обратить внимание на то, что в БК РФ в настоящее время определение субсидии отсутствует, что представляется не вполне обоснованным ни с точки зрения формально-юридической, ни элементарной логики и здравого смысла.

В соответствии с п. «д» Положения об осуществлении федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального бюджетного учреждения именно учредитель формирует и утверждает государственное задание на оказание государственных услуг (выполнение работ) юридическим и физическим лицам в соответствии с предусмотренными уставом федерального бюджетного учреждения основными видами деятельности.

Финансовое обеспечение выполнения государственного задания федеральным бюджетным учреждением осуществляется в виде субсидии (п. 9 Положения).

При этом *размер субсидии* рассчитывается на основании *нормативных затрат* на оказание государственных услуг в рамках государственного задания и нормативных затрат на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленного за федеральным бюджетным учреждением или приобретенного им за счет средств, выделенных федеральному бюджетному учреждению учредителем на приобретение такого имущества (за исключени-

¹ См.: Приказ Росжелдора от 17 декабря 2010 г. № 582 «Об утверждении Порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет федеральных казенных учреждений, находящихся в ведении Федерального агентства железнодорожного транспорта».

² Субсидия (от лат. *subsidium* — помощь, поддержка) — пособие в денежной или натуральной форме, предоставляемое за счет государственного или местного бюджета, а также специальных фондов юридическим и физическим лицам, местным органам власти, другим государствам.

ем имущества, сданного в аренду), а также на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается указанное имущество, в том числе земельные участки.

В отличие от бюджетной сметы казенного учреждения, включающей все расходы на его содержание, субсидия, хотя и определяется на основании того же государственного задания, но рассчитывается в соответствии с некими нормативными затратами на оказание федеральным бюджетным учреждением государственной услуги и, естественно, не покрывает всех расходов учреждения. Кроме того, если бюджетная смета четко закрепляет направления и объемы расходования средств по статьям и видам, то субсидия не предполагает таковой спецификации, что не может не изменить методику финансового контроля за ее расходованием.

При определении нормативных затрат на оказание федеральным бюджетным учреждением государственной услуги учитываются:

а) нормативные затраты, непосредственно связанные с оказанием государственной услуги;

б) нормативные затраты на общехозяйственные нужды (за исключением затрат, которые учитываются в составе нормативных затрат на содержание имущества федерального бюджетного учреждения).

Для государственных услуг рекомендуется устанавливать следующие *показатели качества*:

1) показатели качества, характеризующие качество результата предоставления государственной услуги, например: доля потребителей, удовлетворенных качеством оказания государственной услуги, определяемая на основе опросов потребителей государственной услуги;

2) показатели качества, характеризующие процесс оказания государственной услуги и условия ее оказания, например:

— требования к квалификации персонала;

— требования к качеству используемых в процессе оказания государственной услуги материальных запасов;

— требования к качеству оборудования, с использованием которого оказывается государственная услуга;

— требования к качеству зданий и сооружений, в которых осуществляется оказание государственной услуги.

На особую значимость формирования перечня государственных (муниципальных) услуг обращают внимание Комплексные рекомендации органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления по реализации Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ¹. В частности, в разделе Методические рекомендации органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления по реализации Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ в сфере образования, подготовленном Минобрнауки России отмечено, что *формирование перечня услуг является базовым условием реализации положений Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ*. Перечни услуг включают показатели качества, единицы измерения объема, категории потребителей, группы учреждений, оказывающих данные услуги (выполняющих работы).

Основные образовательные программы высшего профессионального образования обучающимися могут осваиваться в различных формах в зависимости от объема обязательных занятий педагогического работника высшего учебного заведения с обучающимися: очной, очно-заочной (вечерней), заочной, в форме экстерната.

Таким образом, перечень государственных (муниципальных) услуг в сфере профессионального образования целесообразно представить с учетом утвержденных уровней и форм образования:

— реализация основных профессиональных образовательных программ начального профессионального образования, получаемого в государственных образовательных учреждениях;

— реализация основных профессиональных образовательных программ среднего профессионального образования базовой подготовки;

— реализация основных профессиональных образовательных программ среднего профессионального образования углубленной подготовки;

— реализация основных профессиональных образовательных программ высшего профессионального образования (программ бакалавриата);

¹ Разработаны в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 16 октября 2010 г. № СС-П16-7135.

— реализация основных профессиональных образовательных программ высшего профессионального образования (программ подготовки специалиста);

— реализация основных профессиональных образовательных программ высшего профессионального образования (программ магистратуры);

— реализация основных профессиональных образовательных программ послевузовского профессионального образования (аспирантура, адъюнктура, интернатура)

— реализация основных профессиональных образовательных программ послевузовского профессионального образования (ординатура);

— подготовка докторантов;

— реализация дополнительных профессиональных образовательных программ (повышение квалификации) в объеме от 72 до 100 часов;

— реализация дополнительных профессиональных образовательных программ (повышение квалификации) в объеме свыше 100 часов;

— реализация дополнительных профессиональных образовательных программ (профессиональная переподготовка) в объеме свыше 500 часов;

— реализация дополнительных профессиональных образовательных программ (профессиональная переподготовка) в объеме свыше 1000 часов;

— Реализация программ высшего профессионального образования осуществляется по укрупненным группам специальностей и направлений (УГСН) подготовки, указанным:

Показатели, характеризующие качество государственной услуги в сфере профессионального образования разного уровня предлагается формировать учредителю индивидуально, в том числе рекомендуется предусмотреть показатели качества: доля выпускников, работающих на одном месте по специальности не менее трех лет (показатель Г), который рассчитывается по формуле $G = N1/N2 \times 100$, где N1 — число выпускников, работающих на одном месте по специальности не менее трех лет; N2 — общее число выпускников и подтверждается статистической отчетностью образовательного учреждения.

К нормативным затратам на оплату труда педагогического персонала (педагогических работников), принимающих непосред-

ственное участие в оказании образовательной услуги следует относить фонд заработной платы, начисления на оплату труда педагогического персонала (педагогических работников), премиальный и стимулирующий фонды.

Расчетная численность педагогического персонала (педагогических работников) образовательных учреждений рассчитывается исходя из соответственно контингента учащихся по формам обучения (количества учащихся (воспитанников)) и расчетных норм, установленных законодательством.

К *нормативным затратам на приобретение материальных запасов*, потребляемых в процессе оказания образовательной услуги следует относить нормативные затраты на приобретение продуктов питания, мягкого инвентаря, учебников и учебных пособий, технических средств обучения, расходных материалов, канцелярских товаров.

К иным нормативным затратам, непосредственно связанным с оказанием общеобразовательной услуги следует относить затраты на материальное обеспечение учащихся (социальные выплаты, расходы на обеспечение питанием, одеждой и др. определенных категорий детей, расходы на подвоз детей к образовательному учреждению и др.).

Для *расчета нормативных затрат на содержание имущества* в образовательных учреждениях рекомендуется:

в состав нормативных затрат на содержание имущества в образовательных учреждениях включать часть затрат на оплату коммунальных услуг и затраты на выплату налогов на имущество и земельный налог, в том числе и в период строительства объекта.

при наличии ассигнований на газоснабжение и котельно-печное топливо, данные расходы учитывать в нормативных затратах на оплату коммунальных платежей аналогично затратам на теплоснабжение.

Субсидия перечисляется в установленном порядке на счет территориального органа Федерального казначейства по месту открытия лицевого счета федеральному бюджетному учреждению.

Предоставление федеральному бюджетному учреждению субсидии в течение финансового года осуществляется на основании *соглашения* о порядке и условиях предоставления субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания, заключаемого федеральным бюджетным учреждением и федеральным органом,

осуществляющим функции и полномочия учредителя федеральных бюджетных учреждений, в соответствии с примерной формой, утверждаемой Минфином России. Соглашение определяет права, обязанности и ответственность сторон, в том числе объем и периодичность перечисления субсидии в течение финансового года.

Таким образом, отношения между федеральным органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя федеральных бюджетных учреждений и самим бюджетным учреждением строятся на основе некоего *соглашения*, а не норм бюджетного законодательства. В соответствии с п. 15 Положения указанное соглашение определяет права, обязанности¹ и ответственность сторон, в том числе объем и периодичность перечисления субсидии в течение финансового года.

При этом *бюджетное учреждение не вправе отказаться от выполнения государственного (муниципального) задания*. Только при уменьшении объема субсидии, предоставленной на выполнение государственного (муниципального) задания, в течение срока его выполнения бюджетное учреждение вправе его приостановить до соответствующего изменения государственного (муниципального) задания.

В связи с этим возникает вопрос о правовой природе такого соглашения: является ли оно административным (публичным) по своей природе, либо гражданским (частноправовым) договором.

¹ См., например: приказ Минтранса России от 29 ноября 2010 г. № 268 «Об утверждении Порядка составления и утверждения отчета о результатах деятельности федерального бюджетного учреждения и об использовании закрепленного за ним федерального имущества».

Глава 4. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ПОРЯДОК РАСХОДОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ УЧРЕЖДЕНИЯМИ

Открытие лицевых счетов государственным учреждениям в Федеральном казначействе или территориальном органе Федерального казначейства¹ является объективно необходимой предпосылкой для последующего осуществления ими финансово-хозяйственной деятельности.

В настоящее время лицевые счета в Федеральном казначействе или территориальном органе Федерального казначейства обязаны иметь все государственные учреждения, независимо от их типа. В то же время, в зависимости от типа установлены основания открытия лицевого счета, зачисления и последующего расходования бюджетных средств, а также сам порядок осуществления операций по зачислению и списанию средств.

Применительно к *казенным учреждениям* указанные вопросы урегулированы достаточно полно, четко закреплены процессуальными нормами бюджетного права и вполне отработаны в процедурном отношении.

Правовым основанием для открытия лицевого счета является включение казенного учреждения в Сводный реестр² с указанием его бюджетных полномочий, что подтверждается представленной в орган Федерального казначейства Заявкой на включение (изменение) реквизитов участника бюджетного процесса в Сводный реестр, формируемой, в свою очередь, на основе правового акта органа власти, наделенного полномочиями учредителя, утверждающего перечень подведомственных участников бюджетного процесса. Одновременно представляется пакет документов, перечень которых установлен приказом Минфина России и Федерального казначейства от 17 октября 2016 г.

¹ Функционирование единой централизованной системы органов Казначейства России обеспечивают центральный аппарат (руководитель, 5 заместителей руководителя и 11 управлений по основным направлениям деятельности) и его территориальные органы — 89 управлений Федерального казначейства по субъектам Российской Федерации, осуществляющие свою деятельность непосредственно и через подчиненные им 2204 отделения межрайонного, городского (районного) уровня (www.Roskazna.ru).

² См.: Приказ Минфина России от 23 декабря 2014 г. № 163н «О Порядке формирования и ведения реестра участников бюджетного процесса, а также юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса».

№ 21н «О Порядке открытия и ведения лицевых счетов территориальными органами Федерального казначейства». Кроме того, при открытии лицевых счетов необходимо руководствоваться приказом Минфина России от 30 сентября 2008 г. № 104н «О Порядке доведения бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств при организации исполнения федерального бюджета по расходам и источникам финансирования дефицита федерального бюджета и передачи бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств при реорганизации участников бюджетного процесса федерального уровня».

На основе анализа вышеуказанных нормативных правовых актов можно сделать вывод, что особенностью открытия лицевых счетов исключительно *казенным учреждениям* является *разрешительный характер открытия лицевых счетов* — при открытии каждого вида (раздела) счета к пакету документов прилагается соответствующее Разрешение органа власти, наделенного полномочиями учредителя.

Применительно к военным образовательным учреждениям высшего профессионального образования, которые, как мы уже отмечали ранее, и приобрели статус казенных учреждений, *правовой статус клиента — казенного военного учреждения не является предметом проверки органов Федерального казначейства при открытии ему лицевых счетов*. Достаточно лишь внести сведения о казенном учреждении в Сводный реестр на основе Заявки, формируемой, в частности, Минобороны России. Таким образом, разрешение данной проблемы лежит целиком в сфере ответственности Минобороны России.

Казенным учреждениям открываются:

— лицевой счет главного распорядителя (распорядителя), на котором отражаются операции по распределению бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств (ЛБО), предельных объемов финансирования по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств. В настоящее время в Российской Федерации образовательные учреждения, наделенные статусом главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, отсутствуют¹;

¹ До 1 января 2011 г. статусом главного распорядителя бюджетных средств были наделены МГУ им. М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургский государственный университет.

— лицевой счет получателя бюджетных средств (денежных средств с различным правовым режимом¹), на котором отражаются: бюджетные ассигнования и (или) ЛБО, предельные объемы финансирования; операции по распределению ЛБО по кодам КОСГУ; принятые и оплаченные за счет средств бюджета денежные обязательства и операции с такими средствами. Этот счет является основным для обеспечения финансово-хозяйственной деятельности, для отражения операций по расходованию или получению средств бюджетов, соответствующих их ведомственной подчиненности. Современное правовое регулирование ведения лицевых счетов предусматривает: оптимизацию их количества за счет определенной интеграции на едином лицевом счете, но в различных разделах, с целью ведения раздельного учета информации о проводимых операциях с денежными средствами, которыми вправе распоряжаться казенное учреждение в соответствии с бюджетной сметой. Ранее средства, которыми распорядился получатель бюджетных средств в соответствии со сметой расходов (средства федерального бюджета), сметой доходов и расходов (средства, полученные от приносящей доход деятельности), а также денежными средствами, полученными от аренды федерального имущества (средства дополнительного бюджетного финансирования) отражались на различных лицевых счетах. Очевидно, что, объединяя учет проводимых операций по данным денежным средствам на едином счете, Федеральное казначейство исходило из *единства предъявляемых требований к порядку их расходования и возможности ис-*

¹ На наш взгляд, следует различать понятия *правовой режим счета* и *правовой режим денежных средств на счете*. Под *правовым режимом счета* следует понимать установленный нормативным правовым актом порядок открытия, ведения и закрытия счета, перечень совершаемых по нему операций, исходя из субъектной составляющей, объекта учета и назначения счета. Определение правового режима счета имеет большое практическое значение, поскольку устанавливает отраслевую принадлежность правовых норм, регулирующих правоотношения по данному счету. Например, ст. 239 БК РФ устанавливает иммунитет бюджета, следовательно, обращение взыскания на средства бюджета, отраженные на лицевых счетах, может производиться только на основании исполнительных документов в соответствии с нормами БК РФ (ст. 242.3 БК РФ). К лицевым счетам казенных учреждений не применяются нормы ГК РФ об очередности списания средств со счета без согласия клиента (ст. 854 ГК РФ), а норма об очередности платежей (ст. 855 ГК РФ) применяется с учетом норм финансового законодательства и др. Под *правовым режимом денежных средств на счете* следует понимать установленный нормативным правовым актом порядок определения источников, планирования, использования и учета денежных средств, отраженных на счетах определенного вида. Установление правового режима денежных средств предполагает их строго целевой характер использования, в случае нарушения которого возможно применение соответствующих мер ответственности.

пользования для погашения своих денежных обязательств казенным учреждением. В настоящее время казенное учреждение самостоятельного права на распоряжение средствами, полученными от приносящей доход деятельности и, уж тем более, от аренды федерального имущества не имеет. Указанные средства, как мы отмечали ранее, признаются неналоговыми доходами казны и зачисляются на счет соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации¹.

Остальные виды лицевых счетов имеют специальный характер, открываются дополнительно к лицевому счету бюджетополучателя: необходимость их открытия устанавливается нормативным правовым актом, который наделяет полномочиями владельца счета, то есть, устанавливает для него соответствующие права и обязанности:

— лицевой счет главного администратора (администратора) доходов бюджета, на котором отражаются операции по администрированию поступлений доходов в бюджет. В отношении отраженных на счете денежных средств казенное учреждение не имеет никаких прав распоряжения, поскольку это средства бюджета, а казенное учреждение, как субъект бюджетного процесса лишь только реализует возложенные на него права и обязанности по формированию доходов бюджета;

— лицевой счет для учета операций со средствами, поступающими во временное распоряжение, на котором отражаются операции с такими средствами в соответствии с законодательными и нормативными правовыми актами РФ в соответствии с заключенным Соглашением. Впоследствии эти средства учитываются при заключении контрактов с исполнителем либо возвращаются владельцу. Правовой режим этих денежных средств имеет отсроченный характер использования по назначению: у казенного учреждения возникает абстрактное право распоряжения ими, имеющее временные рамки, впоследствии трансформирующееся в субъективное право владения, пользования и распоряжения после совершения определенных действий или наступления определенного события (наступления определенных

¹ В связи с особым порядком зачисления и расходования средств от приносящей доход деятельности, установленным для федеральных казенных учреждений, исполняющих наказания в виде лишения свободы, только для указанной категории учреждений доходы от приносящей доход деятельности отражаются на лицевых счетах в органах казначейства.

юридических фактов, с которыми закон связывает возникновение прав и обязанностей у казенного учреждения);

— лицевой счет главного администратора (администратора) источников финансирования дефицита федерального бюджета, на котором отражаются операции по распределению (получению) бюджетных ассигнований;

— лицевой счет иного получателя бюджетных средств, на котором отражаются: бюджетные ассигнования и (или) ЛБО, предельные объемы финансирования, операции по перечислению (возврату) бюджетных средств, включая операции в иностранной валюте, на счет открытый ему в банке (например, для казенных учреждений, находящихся за рубежом).

Иные основание и порядок предусмотрены для бюджетных и автономных государственных учреждений.

Открытие лицевых счетов *бюджетным учреждениям* урегулировано тем же приказом Федерального казначейства от 17 октября 2016 г. № 21н.

Отдельный лицевой счет предназначен для учета операций со средствами «субсидий на иные цели, а также бюджетных инвестиций», предоставляемых бюджетным и автономным учреждениям из бюджетов различных уровней. Под «иными целями» следует, видимо, понимать все, кроме выполнения государственного задания.

Казенное учреждение осуществляет операции с бюджетными средствами через лицевые счета, открытые ему в соответствии с БК РФ. Под лицевым счетом понимается регистр аналитического учета органа федерального казначейства, предназначенный для отражения в учете лимитов бюджетных обязательств, принятых денежных обязательств, объемов финансирования и кассовых расходов, осуществляемых в процессе исполнения расходов федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета и органами федерального казначейства.

Бюджетное учреждение осуществляет операции с поступающими ему в соответствии с законодательством РФ средствами через лицевые счета, открываемые в территориальном органе федерального казначейства или финансовом органе субъекта РФ (муниципального образования) в порядке, установленном законодательством РФ, за исключением случаев, установленных федеральным законом. Откры-

тие банковских счетов для учреждений такого типа согласно общему правилу не предусмотрено. При этом законодательство устанавливает возможность исключения. В частности, как мы уже отмечали ранее, в ст. 8 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» установлено: бюджетное учреждение осуществляет операции с поступающими ему в соответствии с законодательством РФ средствами через лицевые счета, открываемые в территориальном органе Федерального казначейства или финансовом органе субъекта РФ (муниципального образования) в порядке, установленном законодательством РФ *(за исключением случаев, установленных федеральным законом)*.

Автономное учреждение помимо обязательного для осуществления операций с поступающими ему в соответствии с законодательством Российской Федерации средствами на выполнение государственного задания через лицевые счета, открываемые в территориальном органе федерального казначейства или финансовом органе субъекта РФ (муниципального образования), имеет право на открытие банковских счетов для осуществления операций со средствами, полученными от приносящей доход деятельности.

Следует отметить также, что стремление разработчиков нормативных актов Минфина России детально описать процедуру порядка открытия и ведения лицевых счетов, кассового исполнения бюджетов по доходам и расходам обернулось созданием дополнительных трудностей в работе должностных лиц финансово-экономических органов Вооруженных Сил. Так, для совершения операций по лицевым счетам необходимо оформление платежных документов, формы которых разработаны Минфином России и представляют собой оформленное с соблюдением установленной формы поручение, данное получателем бюджетных средств территориальному органу Федерального казначейства о совершении указанной в поручении операции в отношении денежных средств, отраженных на соответствующем лицевом счете получателя бюджетных средств. К таким документам согласно приказу Минфина России от 17 ноября 2016 г. № 213н «О Порядке санкционирования оплаты денежных обязательств получателей средств федерального бюджета и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета» относятся:

— заявка на кассовый расход (код формы по КФД 0531801);

— заявка на получение наличных денег (код формы по КФД 0531802);

— заявка на возврат излишне полученных денежных средств (код формы по КФД 0531803);

— заявление на получение денежных чековых книжек (код по форме КФД 0531712);

— объявление на взнос наличными (код по форме ОКУД 0402001);

— денежный чек.

Следует констатировать, что неоправданное дублирование требований, предъявляемых к порядку составления и оформлению документов, изложенных в различных нормативных правовых актах (намного удобнее работать с единым документом), а также чрезмерно широкий, «размытый» перечень таких требований создает трудности в деятельности руководителей, работников финансово-экономических органов казенных учреждений¹, приводит к отказу в приеме документов для санкционировании платежа, к нарушению сроков платежа и возникновению имущественной ответственности для государственных учреждений всех типов.

¹ См.: *Ольховская Н. П.* Изменения в правовом регулировании принятия к учету бюджетных обязательств // *Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях.* 2009. № 4.

РЕКОМЕНДОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА

Основная литература

Актуальные проблемы правового положения государственных и муниципальных учреждений : учебник для магистрантов по направлению «Юриспруденция» / под ред. А.И. Землина (гриф УМО по юридическому образованию вузов Российской Федерации). — М. : Издат-во МПСУ; Воронеж : МОДЭК. 2016.

Дополнительная литература

Гришаев, С. П. Комментарий Федерального закона 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» // Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2010.

Ерохина, Т. В. Некоторые вопросы административно-правового статуса государственных учреждений // Административное право и процесс. — 2016. — № 8.

Карягин, Н. Е. Новое в правовом положении государственных и муниципальных учреждений // Муниципальная служба: правовые вопросы. — 2012. — № 3.

Киселев, А. В. Административно-правовой статус государственных учреждений: понятие, элементы, особенности // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2007. — № 6.

Козлова, С. А. Реализация Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» в сфере здравоохранения // Медицинское право. — 2012. — № 5.

Козлова, С. А. Реализация Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» в сфере образования // Общество и право. — 2011. — № 3.

Кузнецов, И. В. Реформа правового положения государственных (муниципальных) учреждений // Муниципальная служба: правовые вопросы. — 2011. — № 3.

Кузнецов, И. В. Реформа правового положения государственных (муниципальных) учреждений // Современное право. — 2011. — № 2.

Лескова, Ю. Г. К вопросу о правовом положении государственных (муниципальных) учреждений: новеллы законодательства // Российская юстиция. — 2010. — № 10.

Маслова, Е. А. Государственные и муниципальные учреждения в новом типе учреждений: правовой статус, перспективы и риски для медицинских организаций / Е. А. Маслова, В. А. Некрылов, А. Л. Александрова // Медицинское право. — 2012. — № 4.

Ольховская, Н. П. К вопросу о правовом положении федеральных государственных учреждений // Военно-юридический журнал. — 2013. — № 5.

ЗАДАНИЯ ДЛЯ САМОСТОЯТЕЛЬНОГО РЕШЕНИЯ

Задания решаются по мере изучения обучающимся дидактического материала, изложенного в пособии, с обязательным дополнительным использованием нормативных правовых актов, материалов правоприменительной практики, справочных, научных и учебных изданий. Оформление заданий осуществляется в письменном виде.

1. Перечислите и кратко раскройте механизм создания казенного учреждения

2. В форме таблицы раскройте признаки государственных учреждений как юридических лиц.

3. Проанализируйте устав федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский университет транспорта (МИИТ)» и в форме таблицы сопоставьте его положения с требованиями к правовому положению бюджетного учреждения.

4. На основе анализа норм гражданского и бюджетного законодательства составьте сводную таблицу с указанием соответствующей нормы, раскрывающую правомочия государственных учреждений относительно находящихся в их распоряжении денежных средств и иного имущества

5. Проанализируйте порядок оплаты расходов казенного учреждения на осуществление приносящей доход деятельности. Схематично изобразите основные этапы.

6. В табличной форме отразите сходство и различие терминов «финансирование», «бюджетное финансирование», «сметно-бюджетное финансирование», «финансовое обеспечение».

7. В виде схемы отобразите порядок формирования государственного задания для бюджетного учреждения на примере ФГБОУ ВО «Российский университет транспорта (МИИТ)»

8. В форме таблицы отразите показатели и раскройте признаки бюджетной сметы государственного учреждения как финансово-планового акта

9. В форме таблицы раскройте правовое основание и порядок открытия лицевого счета для каждого из известных Вам типа государственных учреждений. Оцените возможность открытия расчетного

счета в банке для ФГБОУ ВО «Российский университет транспорта (МИИТ)». Обоснуйте свою позицию ссылками на нормативные правовые акты и примерами из правоприменительной практики

10. В форме таблицы раскройте содержание терминов «доведение лимитов бюджетных обязательств», «принятие бюджетных обязательств», «исполнение денежных обязательств». На основе проведенного анализа в форме схемы раскройте взаимосвязь указанных процедур.

ТЕСТОВЫЕ ЗАДАНИЯ

Тесты решаются студентами индивидуально. Результаты решения отражаются ниже посредством подчеркивания правильного варианта ответа. Правильный ответ на каждый вопрос только один. При использовании преподавателем тестовых заданий для осуществления текущего контроля, целесообразно формировать их по вариантам. В каждый вариант рекомендуется включать 10 вопросов.

ОК-1

1. Осуществление Минтрансом России закупок допускается в пределах:

- а) установленных бюджетных ассигнований;
- б) доведенных уведомлением лимитов бюджетных обязательств;
- в) сводной сметы Минтранса России;
- г) показателей федерального бюджета на соответствующий финансовый год и плановый период.

2. Принятие Минтрансом России бюджетных обязательств означает:

- а) заключение договоров на поставку товаров (работ, услуг) для государственных нужд;
- б) санкционирование оплаты расходов Минтранса России и подведомственных учреждений, возникающих в процессе государственных закупок ;
- в) формирование Сводной сметы Минтранса России и бюджетных смет подведомственных учреждений бюджета на соответствующий финансовый год и плановый период.

3. Лицевой счет Минтранса России отражает:

- а) доходы и расходы Минтранса России и подведомственных ему учреждений;
- б) доведенные лимиты бюджетных обязательств, принятые бюджетные обязательства и исполненные денежные обязательства;
- в) дебет (кредит) доходов и расходов Минтранса России в соответствующем финансовом году.

4. Бюджетные и автономные учреждения могут быть созданы для:

- а) оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ);
- б) осуществления государственных (муниципальных) функций;
- в) осуществления государственных (муниципальных) функций и оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ);

5. Государственные (муниципальные) учреждения помимо основных видов деятельности вправе осуществлять иные виды деятельности, если это:

- а) служит достижению целей, ради которых они созданы, и такая деятельность указана в их учредительных документах;
- б) не противоречит цели их создания и такая деятельность указана в их учредительных документах;
- в) соответствует целям, ради которых они созданы, и такая деятельность разрешена учредителем соответствующим правовым документом.

ОК-3

1. Субсидии бюджетным и автономным учреждениям на финансовое обеспечение выполнения государственного рассчитываются с учетом:

- а) нормативных затрат на оказание ими государственных услуг физическим и (или) юридическим лицам и нормативных затрат на содержание государственного имущества;
- б) нормативных затрат на оказание ими государственных услуг физическим и (или) юридическим лицам и на выполнение государственных работ;
- в) установленных затрат на выполнение государственных функций, исполняемых по поручению учредителя, нормативных затрат на оказание ими государственных услуг физическим и (или) юридическим лицам и нормативных затрат на содержание государственного имущества.

2. Субсидии на государственное задание бюджетным и автономным учреждениям предоставляются на основании:

- а) соглашения, заключаемого с этими учреждениями органами, осуществляющими функции и полномочия их учредителя;
- б) нормативного правового акта органа, осуществляющего функции и полномочия учредителя;
- в) правового акта финансового органа, исполняющего бюджет.

3. В случае досрочного выполнения государственного задания при наличии необходимости в дальнейшем предоставлении государственным учреждением до конца текущего года государственных услуг, производится:

- а) переутверждение государственного задания с одновременным увеличением объема субсидии;
- б) переутверждение государственного задания без изменения объема субсидии;
- в) утверждение изменений (дополнений) к государственному заданию с одновременным изменением стандарта государственной услуги.

3. Объекты транспортной инфраструктуры могут находиться в собственности:

- а) только федеральной;
- б) только государственной;
- в) государственной, муниципальной и частной;
- г) только граждан и юридических лиц (частной собственности).

4. Способами определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) при осуществлении закупок для заключения контракта являются:

- а) только закупки у единственного поставщика;
- б) только конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
- в) только торги на товарных биржах;
- г) осуществление закупок у единственного поставщика и конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

5. Конкурентными способами определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) при заключении контракта являются:

а) конкурс и аукцион;

б) конкурсы (открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс), аукционы (аукцион в электронной форме, закрытый аукцион), запрос котировок, запрос предложений;

в) только запрос котировок и запрос предложений;

г) только аукционы (аукцион в электронной форме, закрытый аукцион), запрос котировок, и запрос предложений.

6. Торги могут проводиться в форме:

а) только аукциона;

б) только конкурса;

в) только электронного аукциона и конкурса;

г) только аукциона и конкурса.

7. Выигравшим торги признается лицо:

а) предложившее лучшие условия на конкурсе;

б) внесшее задаток в большем размере, нежели другие участники торгов;

в) внесшее задаток ранее, нежели другие участники торгов;

г) первым давшее согласие на участие в торгах.

8. Извещение о проведении торгов должно быть сделано организатором не менее чем за:

а) 10 дней до их проведения;

б) 30 дней до их проведения;

в) три месяца до их проведения;

г) шесть месяцев до их проведения.

9. Организатор открытых торгов, сделавший извещение, вправе отказаться от их проведения:

а) в любое время;

б) в любое время, но не позднее чем за три дня до наступления даты их проведения;

в) в любое время, но не позднее чем за три дня до наступления даты проведения аукциона, конкурса — не позднее чем за 30 дней;

г) в любое время, но не позднее чем за месяц до наступления даты проведения аукциона, конкурса — не позднее чем за три месяца

10. Задаток подлежит возврату участникам торгов:

а) только в случае, если они не состоялись;

б) только если они участвовали в торгах, но не выиграли их;

в) если торги не состоялись и если участвовавшие в них лица не выиграли их;

г) если участник уклоняется от подписания протокола о проведении торгов.

ОК-5

1. Определение нормативных затрат на оказание государственной услуги государственным учреждением является:

а) обязательным;

б) не обязательным;

в) обязательным, если она оказывается систематически и не направлена на конкретного потребителя.

2. Определение нормативных затрат на выполнение государственным учреждением государственной работы является:

а) не обязательным;

б) обязательным;

в) обязательным, если она оказывается систематически в качестве основного вида деятельности и не направлена на конкретного потребителя.

3. Государственные (муниципальные) задания формируются для бюджетных и автономных учреждений:

а) органами, осуществляющими функции и полномочия их учредителя;

б) финансовыми органами, исполняющими бюджет;

в) бюджетными и автономными учреждениями.

4. Формирование государственного задания для казенных учреждений является:

а) правом главного распорядителя бюджетных средств, в ведении которого находится учреждение;

б) обязанностью главного распорядителя бюджетных средств, в ведении которого находится учреждение;

в) обязанностью финансового органа, исполняющего бюджет.

5. Доходы, получаемые казенными учреждениями от приносящей доход деятельности, являются:

а) доходным источником соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации;

б) источником внебюджетного финансирования учреждения;

в) доходным источником соответствующего главного распорядителя бюджетных средств.

6. Определение размеров и условий оплаты труда работников государственных учреждений относится к компетенции:

а) учредителя;

б) руководителя учреждения;

в) руководителя органа, исполняющего бюджет.

7. Принятие государственным учреждением бюджетных обязательств означает:

а) заключение договоров на поставку товаров (работ, услуг) для государственных нужд;

б) санкционирование оплаты расходов государственного учреждения, возникающих в процессе государственных закупок;

в) формирование бюджетной сметы учреждения бюджета на соответствующий финансовый год и плановый период.

8. Лицевой счет государственного казенного учреждения отражает:

а) доведенные лимиты бюджетных обязательств, принятые бюджетные обязательства и исполненные денежные обязательства;

б) доходы и расходы учреждения;

в) дебет (кредит) доходов и расходов государственного учреждения в соответствующем финансовом году.

9. Осуществление закупок государственным учреждением допускается в пределах:

- а) доведенных уведомлением лимитов бюджетных обязательств;
- б) установленных бюджетных ассигнований;
- в) показателей бюджета на соответствующий финансовый год и плановый период.

10. Порядок формирования государственного (муниципального) задания для государственных учреждений субъектов РФ устанавливается;

- а) высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ;
- б) высшим представительным органом государственной власти субъекта РФ;
- в) финансовым органом, исполняющим бюджет субъекта РФ.

11. Невыполнение стандарта оказания государственной услуги влечет за собой:

- а) невыполнение государственного задания;
- б) применение мер бюджетного принуждения;
- в) сокращение бюджетной субсидии.

12. Утверждение государственного задания для государственных учреждений должно быть осуществлено:

- а) до начала очередного финансового года;
- б) не ранее начала очередного финансового года;
- в) не позднее второго квартала очередного финансового года.