ЮРИДИЧЕСКАЯ НАУКА И ОБРАЗОВАНИЕ

LEGAL SCIENCE AND EDUCATION

УДК 347.73

DOI 10.33184/pravgos-2021.1.16

АНДРЕЯНОВА Надежда Николаевна

кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовно-правовых дисциплин Московского городского педагогического университета, г. Москва, Россия.

E-mail: andreyanovann@mgpu.ru

НАУМОВА Лариса Владимировна

кандидат экономических наук, начальник отдела управления грантами и субсидиями Минпросвещения России, г. Москва, Россия.

E-mail: lynaumova-glazunova@yandex.ru

К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАДАНИЯ КАК ФИНАНСОВОГО ИНСТРУМЕНТА В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ И ЕГО ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ

Финансовое обеспечение государственных и муниципальных услуг активно совершенствуется на законодательном уровне, а потому является предметом интереса юриспруденции и экономической науки, что обуславливает актуальность выбранной темы. **Цель:** исследование научной литературы, посвященной теоретическим основам понятия «финансы», и нормативно-правовых актов Российской Федерации, связанных с понятиями «финансирование» и «государственное задание» для раскрытия понятия финансового обеспечения государственных и муниципальных услуг в сфере образования. **Методы:** эмпирические методы сравнения, описания, интерпретации, юридико-догматический и метод толкования правовых норм. **Результаты:** дана авторская трактовка понятия «государственное задание», сделан вывод о том, что государственное задание является финансовым инструментом в бюджетной сфере.

Ключевые слова: финансовое обеспечение государственных и муниципальных услуг; государственное задание; финансовый инструмент; соглашение; денежные обязательства.

На протяжении многих лет ученые работают над совершенствованием процессов финансирования в области образования, однако до настоящего времени актуальность этой проблемы не утрачена.

При рассмотрении вопросов оптимизации и повышения эффективности финансирования образования используются следующие понятия:

- модели финансирования сферы образования (первая модель ориентирована на свободный рынок, вторая – на приоритетную роль государства в финансировании образования, третья основана на принципах государственного регулирования рынка) [1, с. 275];

- система финансирования государственных программ в области образования и науки Российской Федерации применяется при программном исполнении бюджета посредством единых методов и инструментов управления бюджетными расходами [2, с. 86];

- система регулирования финансирования образования является составной частью бюджетного права и содержит источники регулирования финансирования образования [3, с. 279–280].

Таким образом, основная функция системы финансирования образования заключается в обеспечении участников отношений необходимыми денежными средствами.

Вместе с тем широкое распространение в научных источниках получил термин «механизм финансирования образования», под которым понимается:

- процесс создания финансовых условий, достаточных для эффективного функционирования всех образовательных учреждений и для создания отношений между участниками финансирования [4, с. 5];

- комплекс, состоящий из подсистемы финансового обеспечения и регулирования, включающий санкции и стимулы, а также формальные и неформальные правила в области образования, ориентированные на мотивацию к повышению качества образовательной услуги [5, с. 5];

- совокупность механизмов функционирования отдельных его звеньев: бюджетных и финансовых отношений, государственных и местных финансов, функционирования финансового рынка [6, с. 33–34];

- комплекс методов, форм и условий, необходимый в процессе выделения, распределения, перераспределения и использования финансовых средств, предусмотренных образовательным учреждением [7, с. 3–4].

Следовательно, механизм финансирования образования состоит из совокупности методов, инструментов, бюджетных правил и норм (порядок формирования и использования денежных средств, формы их управления), позволяющих создавать условия для формирования финансовых

отношений (совокупность организационных форм) и мотивировать участников к эффективному расходованию средств.

Основное предназначение механизма финансирования образования заключается в финансовом обеспечении образовательных учреждений, предоставляющих государственные (муниципальные) услуги. Он рассчитан на формирование государственного задания учредителя, которое согласно ст. 6 БК РФ представляет собой документ, предусматривающий требования к составу, качеству и/или объему госуслуг, а также условиям и порядку, результатам их предоставления.

Частями 3 и 4 ст. 69.2 БК РФ установлено, что финансирование госзадания осуществляется из средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, местных бюджетов и т. д. и рассчитано на год и на плановый период до трех лет. Объем финансирования госзадания рассчитывается на основании нормативных затрат на оказание госуслуг в установленном порядке¹.

Статьи использования бюджетным учреждением средств, в том числе средств, полученных из бюджета в виде субсидии на выполнение госзадания, определяются планом финансово-хозяйственной деятельности бюджетного учреждения, составляемым органом-учредителем в соответствии с установленными требованиями². Согласно ст. 9.2 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» бюджетное учреждение должно осуществлять свою деятельность на основании госзадания, от выполнения которого оно не вправе отказаться.

Следует отметить, что ст. 120 ГК РФ определяет статус учреждений, при этом понятие «финансирование» употребляется в контексте предоставления денежных средств частным учреждениям, а понятие «финансовое обеспечение» – для сопровождения деятельности госучреждений³. Так, под

¹ О порядке формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания : постановление Правительства РФ от 26 июня 2015 г. № 640 [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 08.11.2020).

² О Требованиях к составлению и утверждению плана финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения : приказ Минфина России от 31 авг. 2018 г. № 186н [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 08.11.2020).

³ Об образовании в Российской Федерации : федер. закон от 29 дек. 2012 г. № 273-ФЗ [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 08.11.2020).

финансированием или финансовым обеспечением в нормативных правовых актах понимаются обязательства по предоставлению денежных средств участником экономических отношений другому участнику. Кроме того, понятие «финансирование» применяется в бюджетном законодательстве в отношении источников финансирования дефицитов бюджетов (ст. 23 БК РФ) и при определении понятия «целевой иностранный кредит» (ст. 6 БК РФ).

Стоит отметить, что первым определение «финансы – форма движения» сформулировал советский экономист А. Гокиели, речь шла именно о форме распределения денежных средств, их аккумуляции и использовании [8, с. 49].

Госзадание доводится до получателя субсидии по Типовой форме¹ по видам расходов 611 и 621 для бюджетных и, соответственно, для автономных учреждений². Вместе с тем применяется Типовая форма предоставления субсидий из федерального бюджета по видам расходов 612, 622 на иные цели для бюджетных и, соответственно, для автономных учреждений³.

Таким образом, в нормативно-правовых актах термин «финансирование» является экономической категорией. Он применяется для обозначения формы распределения финансовых ресурсов и процесса перечисления денежных средств участникам экономических отношений.

Сочетание формы движения денежных средств и процесса их предоставления исполнителю госзадания заключено в понятии «финансовый инструмент в бюджетной сфере». Цель финансового инструмента – обеспечение денежными средствами участника отношений.

Применение авторских подходов [9, с. 58] к определению финансового инструмента на основании оценки состава элементов, изучение функциональных особенностей, исследование его как объекта договор-

¹ Об утверждении Типовой формы соглашения о предоставлении субсидии из федерального бюджета федеральному бюджетному или автономному учреждению на финансовое обеспечение выполнения государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) : приказ Минфина России от 31 окт. 2016 г. № 198н [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 08.11.2020).

² О Порядке формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципах назначения : приказ Минфина России от 6 июня 2019 г. № 85н [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 08.11.2020).

³ Об утверждении Типовой формы соглашения о предоставлении из федерального бюджета федеральному бюджетному или автономному учреждению субсидии в соответствии с абзацем вторым пункта 1 статьи 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации : приказ Минфина России от 31 окт. 2016 № 97н [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 08.11.2020).

ных отношений позволило выявить общие признаки госзадания и финансового инструмента.

Первый подход к определению финансовых инструментов на основании оценки их состава, в котором главным критерием являются деньги (валюта), ценные бумаги, денежные обязательства. Как было отмечено, госзадание представляет собой юридический документ, предусматривающий денежные обязательства в рамках договорных отношений. Контроль за их соблюдением осуществляет Федеральное казначейство¹.

Второй подход к определению финансовых инструментов основывается на выполняемых ими функциях (образование, распределение и перераспределение финансовых ресурсов и т. д.), которые сводятся к исполнению финансового обязательства. Это предоставление денежных средств или финансовый актив. Учредитель образовательной организации осуществляет планирование, исполнение бюджета по расходам, формирует и вносит изменения в лимиты бюджетных обязательств, распределяет бюджетные ассигнования по подведомственным учреждениям при формировании госзадания.

Третий подход к определению финансовых инструментов как объекту договорных отношений. Для признания финансового инструмента организация становится стороной по договору, вследствие чего у нее возникает юридическое право на получение денежных средств или обязанность по выплате денежных средств.

Госзадание рассчитано на обеспечение текущей деятельности госучреждения согласно условиям соглашения в соответствии с законодательством в бюджетной сфере и параметрами госпрограммы, при этом образовательное учреждение вправе привлекать в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, дополнительные финансовые ресурсы – внебюджетные средства.

К такому же мнению пришел М.П. Самоховец при рассмотрении системы государственных финансовых инструментов для непосредственного финансирования функционирования бюджетных организаций различных отраслей экономики, финансирования согласно госпрограммам, выделения бюджетных средств в случае соответствия определенным критериям, льгот в области налогообложения и иных аспектов хозяйственной деятельности организаций [10].

¹ Об утверждении Стандарта осуществления Федеральным казначейством внутреннего государственного финансового контроля «Проверка предоставления из федерального бюджета субсидий федеральным бюджетным и автономным учреждениям и (или) их использования»: приказ Минфина России от 3 окт. 2018 г. № 203н [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 08.11.2020).

Следовательно, финансирование выполнения госзадания предусматривает финансовые обязательства и объекты правоотношений, финансовые функции, которые закреплены законодательно; кроме того, в состав системы финансирования образования входят инструменты, в том числе обеспечивающие субсидирование работ в форме государственного задания [2, с. 87], что позволяет считать госзадание финансовым инструментом в бюджетной сфере.

Согласно МСФО-32 финансовый инструмент представляет собой договор, на основании которого возникает финансовый актив у одной стороны и финансовое обязательство – у другой¹, что также соответствует установленным нормам при реализации госзадания (см. табл.).

Финансовые активы и обязательства в составе финансового инструмента в бюджетной сфере (на примере госзадания)

Финансовый актив	Финансовое обязательство
1	2
Органы управления финансами: Минфин России, Федеральное казначейство, МО УФК, ТОФК	
Главный распорядитель бюджетных средств: – Минобрнауки России; – Минпросвещения России; – Минсельхоз России; – Минтранс России	Получатели субсидии на государственное задание – подведомственные образовательные организации
Расходы федерального бюджета в рамках госпрограммы развития образования, связанные с обеспечением функционирования бюджетных или автономных учреждений посредством выделения субсидии, направленной на задание для оказания госуслуг (выполнение работ)	Средства на осуществление текущей деятельности учреждения: заработная плата ППС и управленческого аппарата, налоги, закупки, необходимые для деятельности учреждения

¹ Финансовые инструменты: представление информации : международный стандарт финансовой отчетности (IAS) 32 (введен в действие на территории Российской Федерации Приказом Минфина России от 28 дек. 2015 г. № 217н) [Электронный ресурс]. URL: <https://www.minfin.ru/common/upload/library/2015/02/main/IAS32.pdf> (дата обращения: 08.11.2020).

Продолжение таблицы

1	2
Обязанность ГРБС – сформировать в системе «Электронный бюджет» госзадание в соответствии с ведомственными перечнями оказываемых услуг и требованиями к установлению нормативов, сформировать и подписать соглашение с учреждением	Обязанность учреждения – сформировать расходное расписание, план финансово-хозяйственной деятельности и подписать соглашение; согласно плану-графику закупок товаров, работ и услуг осуществить соответствующие закупки работ (услуг)
Договорные обязанности финансового обеспечения выполнения государственного задания в рамках соглашения о предоставлении субсидии, контроль за выполнением учреждением госзадания, внесение изменений в него в случае необходимости	Учреждение обязуется предоставлять информацию и документы учредителю, в установленные в соглашении сроки перечислить субсидию, подлежащую возврату в бюджет, направлять субсидию на выплаты, установленные ПВХД учреждения, предоставлять учредителю отчет об исполнении госзадания
Договорные права: запрашивать у учреждения документы и информацию о ходе выполнения госзадания, увеличивать/уменьшать объемы госзадания	Учреждение вправе направлять неиспользованный остаток субсидии предыдущего года на осуществление расходов в текущем году в соответствии с ПВХД на достижение целей, предусмотренных уставом учреждения, направлять учредителю предложения по исполнению соглашения, в том числе по изменению размера субсидии и т. д.
	Учреждение за счет субсидии приобретает товары, работы (услуги) в соответствии с 44-ФЗ или 223-ФЗ путем заключения договора с целью обеспечения государственных и муниципальных нужд

1	2
	В случае неисполнения норм госзадания предусмотрена административная ответственность в виде штрафа
Госзаданием предусмотрен контроль за управлением подведомственным учреждением, в том числе за нецелевым использованием средств субсидии	Госзадание содействует повышению качества планирования объемов субсидии, направляемых на поддержку функционирования учреждения, мотивации к повышению эффективности оказания услуг (выполнению работ), улучшению функций учреждения, сокращению ненужных трат

Как видно из таблицы, представленный финансовый инструмент предусматривает финансовые ресурсы и финансовые обязательства, в результате формирования которых возникают права и обязанности сторон в рамках договорных отношений в процессе использования госзадания.

Следует отметить, что оценка эффективности бюджетного обеспечения оказания госуслуг – это результат управления механизмом финансирования, направленным на доступность и качество услуг. В этой связи финансовый механизм оказания госуслуг способствует развитию сферы оказания госуслуг (госработ), стимулированию конкуренции в этой сфере и нуждается в совершенствовании в части мониторинга осуществления госзаданий по оказанию госуслуг для установления соотношения между использованными бюджетными средствами и полученными результатами, а также усиления ответственности госучреждений за качество предоставленных госуслуг.

Таким образом, термин «госзадание» можно определить в широком и узком смысле. В узком смысле государственное задание – это документ, определенный в ст. 6 БК РФ. Поскольку оно содержит все признаки и функции финансового инструмента, госзадание в широком смысле – это финансовый инструмент для обеспечения деятельности бюджетных, автономных, казенных учреждений.

Библиографический список

1. Шукаева А.В. Современные модели финансирования системы // IV Международный пенитенциарный форум «Преступление, наказание, исправление» : сб. тез. выступл. и докл. участников, к 140-летию уголовно-исполнительной системы России и 85-летию Академии ФСИН России. Рязань : Акад. ФСИН России, 2019. С. 275–279.
2. Наумова Л.В. Управления денежными потоками в системе финансирования государственных программ в области образования и науки Российской Федерации // Финансовая жизнь. 2018. № 3. С. 85–88.
3. Чеха В.В. Финансирование образования: система правового регулирования // Вопросы российского и международного права. 2017. Т. 7, № 7А. С. 274–283.
4. Тадтаева В.В. Совершенствование механизма финансирования образования : автореф. дис. ... канд. экон. наук. Владикавказ, 2007. 27 с.
5. Иванова Л.П. Финансирование образовательной сферы в условиях реформирования бюджетной системы : автореф. дис. ... канд. экон. наук. Н. Новгород, 2007. 25 с.
6. Васильева В.Г. Структура механизма финансирования системы образования // Молодой ученый. 2018. № 19 (205). С. 33–35.
7. Чиркова В.М. Финансовый механизм образовательной сферы в Российской Федерации // Иннов : электронный научный журнал. 2018. № 4 (37). С. 3–8.
8. Горелик В.Н. Финансы как система движения денег: формирование идеи // Финансы и кредит. 2012. № 4 (484). С. 47–52.
9. Моради С.Н. Финансовые инструменты: теоретические подходы к определению их сущности // Банковский вестник. 2018. № 6 (659). С. 52–59.
10. Самоховец М.П. Система государственных финансовых инструментов развития национальной экономики Республики Беларусь // Молодой ученый. 2012. № 11 (46). С. 209–214.

Дата поступления: 28.01.2021

ANDREYANOVA Nadezhda Nikolaevna

*Candidate of Sciences (Law), Associate Professor of the Department of Criminal Law Disciplines, Moscow City University, Moscow, Russia.
E-mail: andreyanovann@mgpu.ru*

NAUMOVA Larisa Vladimirovna

*Candidate of Economic Sciences, Head of the Grants and Subsidies Management Department of the Ministry of Education of Russia, Moscow, Russia.
E-mail: larusinochka@mail.ru*

TO THE ISSUE OF THE CONCEPT OF THE STATE TASK AS A FINANCIAL INSTRUMENT IN THE SPHERE OF EDUCATION AND ITS LEGAL REGULATION

The financial provision of state and municipal services is being actively improved at the legislative level, and therefore is the subject of interest of jurisprudence and economics, which determines the relevance of the chosen topic.

Purpose: to study scientific literature on the theoretical foundations of the concept of «finance», and regulatory legal acts of the Russian Federation related to the concepts of «financing» and «state task» for disclosing the concepts of financial provision of state and municipal services in the sphere of education. **Methods:** the authors use the empirical methods of comparison, description, interpretation, legal-dogmatic and as well as the method of interpretation of legal norms. **Results:** the authors' interpretation of the concept of «state task» is given, it is concluded that the state task is a financial instrument in the budgetary sphere.

Keywords: financial provision of state and municipal services; state task; financial instrument; agreement; monetary obligations.

References

1. Shukaeva A.V. Modern models of system financing. *IV Mezhdunarodnyj penitenciarnyj forum «Prestuplenie, nakazanie, ispravlenie». Sbornik tezisov vystuplenij i dokladov uchastnikov, k 140-letiyu ugovovno-ispolnitel'noj sistemy Rossii i 85-letiyu Akademii FSIN Rossii* [IV International Penitentiary Forum «Crime, Punishment, Correction». Collection of abstracts of speeches and reports of the participants, to the 140th anniversary of the Penal system of

Russia and the 85th anniversary of the Academy of the Federal Penitentiary Service of Russia]. Ryazan, Academy of the Federal Penitentiary Service of Russia Publ., 2019, pp. 275–279. (In Russian).

2. Naumova L.V. Cash flow management in the system of financing of state programs in the field of education and science of the Russian Federation. *Finansovaya zhizn' = Financial Life*, 2018, no. 3, pp. 85–88. (In Russian).

3. Chekha V.V. Financing of education: the system of legal regulation. *Voprosy rossijskogo i mezhdunarodnogo prava = Matters of Russian and International Law*, 2017, vol. 7, no. 7A, pp. 274–283. (In Russian).

4. Tadtava V.V. *Sovershenstvovanie mekhanizma finansirovaniya obrazovaniya. Avtoref. Kand. Diss.* [Improving the financing mechanism for education. Cand. Diss. Thesis]. Vladikavkaz, 2007. 27 p.

5. Ivanova L.P. *Finansirovanie obrazovatel'noj sfery v usloviyah reformirovaniya byudzhetnoj sistemy. Avtoref. Kand. Diss.* [Financing the educational sphere in the context of the budgetary system reform. Cand. Diss. Thesis]. Nizhny Novgorod, 2007. 25 p.

6. Vasilyeva V.G. The structure of the financing mechanism of the education system. *Molodoj uchenyj = Young Scientist*, 2018, no. 19 (205), pp. 33–35. (In Russian).

7. Chirkova V.M. Financial mechanism of the educational sphere in the Russian Federation. *Innov*, 2018, no. 4 (37), pp. 3–8. (In Russian).

8. Gorelik V.N. Finance as a cash flow system: the formation of an idea. *Finansy i kredit = Finance and Credit*, 2012, no. 4 (484), pp. 47–52. (In Russian).

9. Moradi S.N. Financial instruments: theoretical approaches to defining their essence. *Bankovskij vestnik = Bank Bulletin Journal*, 2018, no. 6 (659), pp. 52–59. (In Russian).

10. Samokhovets M.P. System of state financial instruments for the development of the national economy of the Republic of Belarus. *Molodoj uchenyj = Young Scientist*, 2012, no. 11 (46), pp. 209–214. (In Russian).

Received: 28.01.2021