

В. А. Яговкина*

Возврат субсидии на выполнение государственного (муниципального) задания за счет иных средств учреждения¹

Аннотация. В статье рассмотрена проблема возможности возврата субсидии на выполнение государственного (муниципального) задания в случае недостаточности средств самой субсидии. По результатам проведенного исследования автор выражает мнение, что порядок и условия возврата субсидии, в том числе в случае полного использования предоставленных бюджетных средств, следует признать одним из обязательных элементов механизма финансирования государственных (муниципальных) услуг, без которого достижение эффективности и целевого использования бюджетных средств будет недостаточным. При этом в случае возврата средств не за счет непосредственно субсидии, а за счет иных средств учреждения речь идет скорее о компенсации возвращаемой части субсидии, нежели о возврате собственно бюджетных ассигнований.

Ключевые слова: субсидия, государственные и муниципальные учреждения, возврат субсидии, государственные и муниципальные услуги, механизм финансирования государственного (муниципального) задания.

DOI: 10.17803/1994-1471.2018.88.3.035-039

Статьей 69.2 Бюджетного кодекса РФ² (БК РФ) установлено, что порядки формирования государственного (муниципального) задания и финансового обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания должны обязательно определять возврат субсидии в объеме, соответствующем показателям государственного (муниципального) задания, которые не были достигнуты. С 01.01.2018 данная норма дополняется уточ-

нением, что это происходит в случае, если государственное (муниципальное) задание является невыполненным, при этом учитываются допустимые (возможные) отклонения таких показателей. Следовательно, установление порядка возврата предоставленной субсидии на выполнение задания является обязательным условием предоставления такого вида бюджетных ассигнований, а средства бюджета могут быть истребованы учредителем у учреж-

¹ Статья подготовлена с использованием СПС «КонсультантПлюс».

² СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

© Яговкина В. А., 2018

* Яговкина Вита Александровна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры государственного регулирования экономики Института общественных наук Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ; старший консультант Института реформирования общественных финансов
vaya@irof.ru
119571, Россия, г. Москва, пр. Вернадского, д. 84

дения только в случае закрепления такого порядка в нормативных актах соответствующего публично-правового образования.

Следует отметить, что в постановлении Правительства РФ от 26.06.2015 № 640 «О порядке формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания»³ закреплена лишь обязанность возврата неиспользованной части субсидии при досрочном прекращении выполнения государственного (муниципального) задания по установленным в нем основаниям или в связи с реорганизацией федерального бюджетного или автономного учреждения, но не раскрывается порядок возврата субсидии в случае недостижения установленных показателей задания (данный акт распространяется только на федеральные учреждения).

Очевидно, что, если учреждение не выполнило задание в части достижения показателей объема или качества услуг (работ), у него должны остаться неизрасходованные средства субсидии, которые следует вернуть в бюджет, однако возникает проблема, за счет каких средств следует это делать учреждению в случае полного расходования суммы субсидии.

В отличие от положений ст. 78.2 БК РФ, посвященной предоставлению субсидий на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства государственной (муниципальной) собственности, где прямо установлена обязанность вернуть средства бюджета даже в том случае, если они полностью израсходованы, но при этом не достигнута цель предоставления субсидии, ст. 78.1 БК РФ «Предоставление субсидий (кроме субсидий на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства государственной (муниципальной) собственности или приобретение объектов недвижимого имущества в государственную (муниципальную) собственность) некоммерческим организациям, не являющим-

ся казенными учреждениями» такой обязанности не содержит.

На федеральном уровне необходимость возврата средств, предоставленных федеральным бюджетным и автономным учреждениям, может быть закреплена в актах, которыми устанавливаются особенности исполнения федерального бюджета на очередной год. Например, в 2016 г. в соответствии с п. 33 постановления Правительства РФ от 28.12.2015 № 1456 «О мерах по реализации Федерального закона “О федеральном бюджете на 2016 год”»⁴ было установлено, что указанные юридические лица до 01.07.2016 обеспечивают возврат в федеральный бюджет средств в объеме остатков субсидий, предоставленных им в 2015 г. на финансовое обеспечение выполнения государственных заданий на оказание государственных услуг (выполнение работ), образовавшихся в связи с недостижением установленных государственным заданием показателей, характеризующих объем государственных услуг (работ), на основании отчета о выполнении государственного задания, представленного органам, осуществляющим функции и полномочия учредителей в отношении федеральных бюджетных или автономных учреждений.

Однако в этом акте также не указан источник возврата средств, кроме остатков самой субсидии. Представляется, что в целях соблюдения принципов целевого использования и эффективности использования бюджетных средств следует признать возможность исполнения указанной обязанности на всех уровнях бюджетной системы за счет иных средств учреждений, в том числе полученных от оказания платных услуг и осуществления иной деятельности, приносящей учреждению доход. В противном случае у бюджетных и автономных учреждений будет отсутствовать стимул к достижению установленных показателей задания, так как главной целью станет расходование предоставленных ассигнований в полном объеме, чтобы не осталось средств, которые необходимо вернуть в бюджет.

³ СЗ РФ. 2015. № 28. Ст. 4226.

⁴ СЗ РФ. 2016. № 2 (ч. I). Ст. 332.

Это косвенно подтверждается и позицией Министерства финансов РФ. Так, в письме Минфина России от 12.04.2016 № 02-01-09/20629 «О возврате остатков субсидий, предоставленных в 2015 г. федеральным бюджетным и автономным учреждениям на финансовое обеспечение выполнения государственных заданий на оказание государственных услуг (выполнение работ), образовавшихся в связи с недостижением установленных государственным заданием показателей, характеризующих объем государственных услуг (работ)»⁵ говорится, что, поскольку цитируемым выше постановлением № 1456 не определен источник средств, за счет которого федеральными бюджетными и автономными учреждениями осуществляется возврат в федеральный бюджет указанных остатков субсидии на выполнение государственного задания, возврат в федеральный бюджет указанных остатков субсидии на выполнение государственного задания возможно осуществлять как за счет образовавшихся у федеральных бюджетных и автономных учреждений остатков субсидий на выполнение государственного задания, так и за счет других не запрещенных законом поступлений учреждениям, за исключением средств, предоставленных федеральным бюджетным и автономным учреждениям в соответствии с абз. 2 п. 1 ст. 78.1 и ст. 78.2 БК РФ на иные цели. Аналогичный вывод сделан и в письме Минфина России от 14.09.2017 № 02-07-10/59464⁶.

Представляется, что, если подобная обязанность будет установлена в соответствующем нормативном акте региона или муниципального образования, региональному или муниципальному учреждению в случае недостижения запланированных показателей необходимо будет вернуть средства субсидии (объем возврата которых предварительно необходимо будет рассчитать в связи с отсутствием конкретной не-

израсходованной суммы) за счет иных средств, в том числе полученных от деятельности, приносящей доход.

В этом случае вряд ли корректно говорить о возврате средств субсидии в прямом смысле слова, поскольку непосредственно субсидия израсходована в полном объеме. Скорее, речь должна идти о компенсации возвращаемой части субсидии за счет иных средств, полученных учреждением, хотя по общему правилу учреждение самостоятельно распоряжается полученными от приносящей доход деятельности средствами при условии, что это служит достижению целей, ради которых оно создано.

Как указывает А. В. Ильин, необходимость в предоставлении субсидии учреждениям обусловлена стремлением законодателя не допустить нарушения прав именно на доходы, полученные от осуществления ими деятельности и использования закрепленного за ними имущества⁷, но в случае полного израсходования средств субсидии и необходимости ее частичной компенсации такая самостоятельность в распоряжении средствами окажется несколько ограниченной необходимостью внесения средств в бюджет, поскольку в противном случае наличествуют два негативных результата — невозврат субсидии и одновременно недостижение запланированных показателей задания, т.е. неоказание или некачественное оказание услуг (выполнение работ).

В литературе отмечается, что в ходе совершенствования правового положения государственных (муниципальных) учреждений внимание органов финансового контроля неминуемо будет смещаться с вопросов целевого использования бюджетных средств, в том числе на контроль достижения учреждениями запланированных результатов⁸. Следовательно, необходимо отражать в порядках финансирования государственных и муниципальных заданий

⁵ СПС «КонсультантПлюс».

⁶ СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Ильин А. В. Государственные учреждения и производство публичных услуг // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 10. С. 50—54.

⁸ Цит. по: Палозян О. А. Вопросы бюджетных расходов в российской судебной практике // Финансовое право. 2016. № 1. С. 23.

обязательность возврата средств субсидии при недостижении показателей государственного (муниципального) задания, в том числе за счет средств, полученных учреждением из иных источников, помимо средств бюджетов. Иначе возмещение потерь бюджета существенно затруднится, при этом государственные (муниципальные) услуги и работы оказаны в полном объеме не будут, что повлечет нарушение прав получателей этих услуг, поскольку, как справедливо отмечает А. В. Ильин, автономные и бюджетные учреждения реализуют функции публичного субъекта по оказанию населению публичных услуг, обязанность предоставлять которые в одностороннем порядке принял на себя публичный субъект посредством приня-

тия соответствующих нормативных правовых актов⁹.

Таким образом, порядок и условия возврата субсидии, в том числе в случае полного использования предоставленных бюджетных средств, следует признать одним из обязательных элементов механизма финансирования государственных (муниципальных) услуг¹⁰, без которого достижение эффективности и целевого использования бюджетных средств будет недостаточным. При этом в случае возврата средств не за счет непосредственно субсидии, а за счет иных средств учреждения речь идет скорее о компенсации возвращаемой части субсидии, нежели о возврате собственно бюджетных ассигнований.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Ильин А. В. Государственные учреждения и производство публичных услуг // Государственная власть и местное самоуправление. — 2015. — № 10. — С. 50—54.
2. Нуриахметов Н. М. Правовой механизм финансового обеспечения государственных (муниципальных) услуг // Финансовое право. — 2016. — № 9. — С. 7—12.
3. Палозян О. А. Вопросы бюджетных расходов в российской судебной практике // Финансовое право. — 2016. — № 1. — С. 19—23.

Материал поступил в редакцию 12 января 2018 г.

REPAYMENT OF SUBSIDIES GRANTED TO EXECUTE STATE (MUNICIPAL) TASKS AT THE EXPENSE OF OTHER FUNDS OF THE ENTERPRISE

YAGOVKINA Vita Aleksandrovna — PhD in Law, Associate Professor of the Department of Economy State Regulation of the Institute of Social Sciences under the President of the Russian Federation, Senior Consultant at ANO “Institute for the Public Finance Reform”
vaya@irof.ru
119454, Russia, Moscow, prospect Vernadskogo, d. 84

Abstract. *The paper considers the possibility of repayment of subsidies granted to execute the government (municipal) task if the subsidy funds are insufficient. Based on the results of the study, the author expresses the opinion that the order and terms of subsidies refund, including the cases when granted budgetary funds have been fully utilized, should be treated as one of the essential elements of the mechanism of financing governmental*

⁹ Ильин А. В. Указ. соч.

¹⁰ Подробнее о механизме финансирования государственных услуг и некоторых его элементах см., например: Нуриахметов Н. М. Правовой механизм финансового обеспечения государственных (муниципальных) услуг // Финансовое право. 2016. № 9. С. 7—12.

(municipal) services, without which the achievement of efficiency and targeted use of budgetary funds will be insufficient. That said, if the funds are returned at the expense of not the subsidy itself, but at the expense of other funds of the enterprise, the point at issue is compensation of the refundable part of the subsidy rather than the refund of the part of the budgetary allocations.

Keywords: *subsidy, state and municipal institutions, subsidy refund, state and municipal services, mechanism of financing government (municipal) tasks.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Il'in A. V. Gosudarstvennye uchrezhdeniya i proizvodstvo publichnykh uslug // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. — 2015. — № 10. — S. 50—54.*
2. *Nuriakhmetov N. M. Pravovoj mexanizm finansovogo obespecheniya gosudarstvennykh (municipal'nykh) uslug // Finansovoe pravo. — 2016. — № 9. — S. 7—12.*
3. *Palozyan O. A. Voprosy byudzhetnykh rasxodov v rossijskoj sudebnoj praktike // Finansovoe pravo. — 2016. — № 1. — S. 19—23.*