

УДК 347.73

СИСТЕМА РАСПРЕДЕЛЕННОГО БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ ПОДГОТОВКИ КАДРОВ В НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТАХ, ОТНОСЯЩИХСЯ К СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ*

Н. А. Шевелева, И. А. Васильев

Санкт-Петербургский государственный университет

Поступила в редакцию 25 ноября 2019 г.

Аннотация: достижение целей национальных проектов во многом зависит от грамотной организации финансирования соответствующих мероприятий; обусловленность масштабных задач тонкой настройкой системы бюджетного финансирования не нуждается в специальном доказывании. Действующее бюджетное законодательство диктует модель «распределенного финансирования», предполагающую использование для решения социально-экономических задач национальных проектов федеральные бюджетные средства, средства бюджетов субъектов РФ и средства местных бюджетов, т. е. в процесс финансирования включаются все бюджеты бюджетной системы РФ. Полагаем, реализация национальных проектов требует дополнения имеющейся модели финансирования специальным правовым регулированием, в том числе в вопросе субсидирования полномочий в сфере образования, относящихся к региональному и муниципальному уровню.

Ключевые слова: национальные проекты, бюджетное финансирование, межбюджетные субсидии, софинансирование расходных обязательств субъектов РФ, предельный уровень софинансирования, результативность использования субсидии.

Abstract: achievement of the goals of national projects largely depends on the competent organization of financing of relevant events, the conditionality of large-scale tasks by fine-tuning the budget financing system does not need special proof. The current budget legislation dictates the model of “distributed financing”, which involves the use of federal budget funds, budget funds of the constituent entities of the Russian Federation and local budget funds to solve socio-economic problems of national projects, that is, all budgets of the budget system of the Russian Federation are included in the financing process. We believe that the implementation of national projects requires the addition of the existing funding model with special legal regulation, including in the issue of subsidizing educational authorities at the regional and municipal levels.

Key words: national projects; budget financing; intergovernmental subsidies; co-financing of expenditure obligations of the constituent entities of the Russian Federation; marginal level of co-financing; effectiveness of the use of subsidies.

* Статья подготовлена в рамках научного проекта 19-011-00687, поддержанного РФФИ «Влияние информатизации высшего образования на связанные с ним экономические процессы в современном российском обществе».

Масштабность задач, составляющих содержание реализуемых в настоящее время национальных проектов, настоятельно требует создания адекватных механизмов достижения заданных результатов. Одной из важнейших задач, предопределяющих будущее государства и общества, является подготовка кадров, необходимых для цифровой экономики. Конкретные мероприятия по решению кадровых проблем предусмотрены в ряде национальных проектов. В данном исследовании мы сосредоточимся на двух национальных проектах – «Цифровая экономика» и «Образование», для которых образовательные аспекты являются определяющими либо весьма значимыми. Целью нашего анализа является исследование действующего механизма бюджетного финансирования и оценка его пригодности для достижения целей национальных проектов. Применяемые в бюджетном процессе процедуры не зависят от сферы применения, равным образом они действуют и в сфере образования, и в сфере культуры, и иных социальных сферах. Поэтому полагаем, что исследовательского поля двух национальных проектов будет достаточно для получения представления о состоянии правового регулирования бюджетного финансирования подготовки кадров для социальной сферы и цифровой экономики.

Содержание национального проекта «Образование»¹, составляют десять федеральных проектов: «Современная школа», «Успех каждого ребенка», «Поддержка семей, имеющих детей», «Цифровая образовательная среда», «Учитель будущего», «Молодые профессионалы», «Новые возможности для каждого», «Социальная активность», «Экспорт образования» и «Социальные лифты для каждого», в каждом из которых присутствуют мероприятия, предполагающие действия, направленные на преобразование образовательной среды. Для нашего анализа отобраны следующие мероприятия:

1. Обновление образовательными организациями, реализующими основные и (или) дополнительные общеобразовательные программы, информационного наполнения и функциональных возможностей открытых и общедоступных информационных ресурсов (официальных сайтов в сети «Интернет»).

2. Обеспечение образовательных организаций интернет-соединением со скоростью соединения не менее 100 Мб/с – для образовательных организаций, расположенных в городах; 50 Мб/с – для образовательных организаций, расположенных в сельской местности и в поселках городского типа, и гарантированным интернет-трафиком.

3. Повышение квалификации работников, привлекаемых к осуществлению образовательной деятельности, с целью повышения их компетенций в области современных технологий.

¹ Паспорт национального проекта «Образование». URL: <https://edu.gov.ru/national-project/> (дата обращения: 20.10.2019).

4. Создание центров цифрового образования детей, в том числе за счет федеральной поддержки не менее 340 центров цифрового образования «IT-куб» с охватом не менее 136 тыс. детей.

5. Обеспечение свободного доступа (бесплатный для пользователей) по принципу «одного окна» для всех категорий граждан, обучающихся по образовательным программам высшего образования и дополнительным профессиональным программам, к онлайн-курсам, реализуемым различными организациями, осуществляющими образовательную деятельность, и образовательными платформами.

6. Разработка и реализация для команд всех субъектов РФ программы профессиональной переподготовки руководителей образовательных организаций и органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих государственное управление в сфере образования, по внедрению и функционированию в образовательных организациях целевой модели цифровой образовательной среды.

7. Создание не менее 100 центров, реализующих дополнительные общеобразовательные программы, в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам высшего образования, в том числе участвующих в создании научных и научно-образовательных центров мирового уровня или обеспечивающих деятельность центров компетенций Национальной технологической инициативы, с охватом не менее 40 тыс. детей в год.

8. Создание сети детских технопарков, в том числе за счет федеральной поддержки не менее 245 детских и 340 мобильных технопарков «Кванториум» (для детей, проживающих в сельской местности и малых городах), с охватом не менее 2 млн детей.

Национальный проект «Цифровая экономика»² объединяет шесть федеральных проектов: «Нормативное регулирование цифровой среды»; «Информационная инфраструктура»; «Кадры для цифровой экономики»; «Информационная безопасность»; «Цифровые технологии»; «Цифровое государственное управление». Для оценки правового регулирования бюджетных инструментов финансирования отобраны следующие мероприятия:

1. Грантовая поддержка 1455 образовательных организаций, осуществляющих образовательную деятельность по общеобразовательным программам и имеющих лучшие результаты в преподавании предметных областей «Математика», «Информатика» и «Технология», на распространение своего опыта.

2. Грантовая поддержка 206 организаций, осуществляющих образовательную деятельность по общеобразовательным и дополнительным общеобразовательным программам, для организации углубленного изучения математики и информатики.

² Паспорт национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации». URL: https://digital.gov.ru/uploaded/files/natsionalnaya-programma-tsifrovaya-ekonomika-rossijskoj-federatsii_NcN2nOO.pdf (дата обращения: 20.10.2019).

3. Разработка 76 цифровых учебно-методических комплексов и учебных симуляторов, тренажеров, виртуальных лабораторий для реализации общеобразовательных и дополнительных общеобразовательных программ, программ среднего профессионального образования по предметным областям «Математика», «Информатика» и «Технология», создание 30 экспериментальных площадок на базе общеобразовательных организаций, организаций среднего профессионального образования, образовательных организаций дополнительного образования детей по внедрению цифровых учебно-методических комплексов, учебных симуляторов, тренажеров, виртуальных лабораторий.

В качестве критерия отбора мероприятий использовано определение конечных получателей бюджетных средств. Названные мероприятия предполагают адресатов, «выгодоприобретателей», образовательные организации (бюджетные, автономные учреждения)³, получающие субсидии от учредителей либо органов исполнительной власти – главных распорядителей бюджетных средств (далее – ГРБС) в порядке ст. 78.1 Бюджетного кодекса РФ (далее – БК РФ)⁴ и находящиеся в ведении органов исполнительной власти субъектов РФ либо муниципальных образований. Федеральные органы исполнительной власти (ГРБС) не могут напрямую предоставлять субсидии региональным и муниципальным учреждениям в силу особенностей устройства бюджетной системы и статуса бюджетных, автономных учреждений. Федеральные главные распорядители бюджетных средств могут напрямую предоставлять субсидии только созданным ими федеральным бюджетным или автономным учреждениям (ст. 29 «Принцип единства бюджетов», ст. 38.2 «Принцип подведомственности расходов бюджетов» БК РФ).

Следовательно, для того чтобы муниципальные и субъектовые школы и колледжи (и иные образовательные организации) могли получить целевую поддержку федерального бюджета (грантовая поддержка и т. д.), необходимо задействовать более сложную систему бюджетных инструментов. Действующее бюджетное регулирование предполагает следующую последовательность действий. Во-первых, в федеральном бюджете предусматривается перечень оснований и объем межбюджетных субсидий, предназначенных для предоставления субъектам РФ; во-вторых, субъекты РФ в законе о бюджете предусматривают бюджетные ассигнования конкретным ГРБС регионального бюджета для обеспечения исполнения государственного задания казенными учреждениями (ст. 161 БК РФ) либо для предоставления субсидий образовательным организациям, находящимся в их ведении (ст. 78.1 БК РФ). В-третьих, уполномоченный орган (ГРБС) заключает с образовательной организацией соответствующее соглашение, предусматривающее цели использо-

³ Иные некоммерческие организации.

⁴ Здесь и далее все ссылки на нормативно-правовые акты и судебную практику приводятся по справочно-правовой системе «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.10. 2019).

вания субсидии; согласие соответственно получателей субсидий и лиц, являющихся поставщиками (подрядчиками, исполнителями) по договорам, заключенным в целях исполнения обязательств по договорам о предоставлении субсидий на финансовое обеспечение затрат получателей субсидий, на осуществление главным распорядителем бюджетных средств, предоставившим субсидии, и органами государственного (муниципального) финансового контроля проверок соблюдения ими условий, целей и порядка предоставления субсидий и запрет приобретения за счет полученных средств, предоставленных в целях финансового обеспечения затрат получателей субсидий, иностранной валюты (п. 3 ст. 78.1 БК РФ).

Таким образом, для достижения, например, цели национального проекта «Цифровая экономика» грантовой поддержки общеобразовательных школ с углубленным изучением математики необходимо федеральному ГРБС средства федерального бюджета предоставить субъекту РФ в форме межбюджетной субсидии (ст. 132 БК РФ). Далее субъектовый профильный ГРБС на основании нормативного правового акта субъекта РФ (основание расходного обязательства субъекта РФ) предоставляет межбюджетную субсидию соответствующему местному бюджету (ст. 139 БК РФ), ГРБС которого предоставляет субсидию образовательной организации (автономное или бюджетное учреждение) в порядке ст. 78.1 БК РФ.

В целом результативность национальных проектов в вопросе подготовки кадров для цифровой экономики зависит от ряда факторов, одним из которых является адекватная система бюджетного финансирования достижения заданных целей. В настоящее время бюджетное право – это вполне зрелая система правового регулирования, претерпевшая за последние двадцать лет неоднократные изменения, связанные с экономическими «перепадами», и настроенная на регулирование бюджетных отношений в непростых условиях мирового финансово-экономического кризиса и внешнеэкономических антироссийских санкций. Способна ли действующая система бюджетного регулирования обеспечить надлежащее финансирование мероприятий, направленных на подготовку кадров, в которых так нуждается цифровая экономика?

Обратим внимание на то обстоятельство, что целый ряд перечисленных выше задач национальных проектов относится к сфере деятельности субъектов РФ и муниципальных образований. В соответствии со ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ к полномочиям субъектов РФ относятся полномочия:

- по поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций, благотворительной деятельности и добровольчества (волонтерства), организации и осуществления региональных и межмуниципальных программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, благотворительной деятельности и добровольчества (волонтерства);

- обеспечению государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муни-

ципальных дошкольных образовательных организациях, общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях, обеспечение дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях посредством предоставления субвенций местным бюджетам, включая расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек (за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг), в соответствии с нормативами, определяемыми органами государственной власти субъектов РФ;

- организации предоставления общего образования в государственных образовательных организациях субъектов РФ, создания условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в государственных образовательных организациях субъектов РФ;

- финансовому обеспечению получения дошкольного образования в частных дошкольных образовательных организациях, дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в частных общеобразовательных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию основным общеобразовательным программам, посредством предоставления указанным образовательным организациям субсидий на возмещение затрат, включая расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек (за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг);

- организации предоставления среднего профессионального образования, включая обеспечение государственных гарантий реализации права на получение общедоступного и бесплатного среднего профессионального образования;

- организации предоставления дополнительного образования детей в государственных образовательных организациях субъектов РФ;

- организации предоставления дополнительного профессионального образования в государственных образовательных организациях субъектов РФ;

- организации и осуществления региональных научно-технических и инновационных программ и проектов, в том числе научными организациями субъекта РФ;

- организации профессионального образования и дополнительного профессионального образования лиц, замещающих государственные должности субъекта РФ, государственных гражданских служащих субъекта РФ и работников государственных учреждений субъекта РФ;

- участию в обеспечении профессионального образования и дополнительного профессионального образования лиц, замещающих выборные муниципальные должности, муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений, а также координации деятельности органов местного самоуправления по организации подготовки кадров для

муниципальной службы в период реализации программы развития муниципальной службы субъекта РФ.

Включение полномочий в перечень п. 2 ст. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ означает их финансирование за счет средств бюджетов субъектов РФ, финансирование этих полномочий образует расходные обязательства субъекта РФ в соответствии со ст. 85 БК РФ.

К вопросам местного значения относятся, например, следующие полномочия городских округов: организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях; организация предоставления дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях, создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях, а также осуществление мероприятий по обеспечению организации отдыха детей в каникулярное время, включая мероприятия по обеспечению безопасности их жизни и здоровья (подп. 13 п. 1 ст. 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»)⁵. Финансирование сферы образования в отношении начального и общего образования имеет сложную организацию, включающую межбюджетные отношения, возникающие между субъектом РФ и муниципальными районами; субъектом РФ и городскими округами; муниципальными районами и городскими (сельскими) поселениями; городскими округами и внутригородскими районами⁶.

Национальные проекты закладывают модель совместного федерального и субъектового финансирования расходных полномочий, относящихся к уровню субъектов РФ⁷. Данная модель может быть охарактеризована как взаимодействие федерального центра и регионов, в котором Российская Федерация формулирует цели и задачи, определяет перечень необходимых мероприятий, а субъекты РФ организуют и обеспечивают достижение этих целей на основе собственных и федеральных финансовых ресурсов. Данный подход не новый, отечественное бюджетное

⁵ Полномочия других муниципальных образований содержатся в ст. 14, 15 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 02.08.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

⁶ Сложность организационной структуры можно увидеть на примере спора о том, кто должен финансировать перевозку школьников из одного муниципального образования в другой (По делу о проверке конституционности части 2 статьи 40 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования городской округ город Сибай Республики Башкортостан»: постановление Конституционного Суда РФ от 5 июля 2017 г. № 18-П).

⁷ В данной статье мы останавливаемся на анализе отношений, возникающих между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ, оставляя отношения с муниципальными бюджетами для другого исследования.

право всегда предусматривало возможность оказания финансовой помощи регионам в реализации закрепленных за ними и переданных им полномочий, облекая такую поддержку в различные правовые формы. В настоящее время применяются три основные формы предоставления федеральной помощи (межбюджетные трансферты) – дотации (дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности и дотации на обеспечение сбалансированности бюджетов), субсидии и субвенции.

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности преследуют цель создать⁸ объем собственных средств бюджетов субъектов РФ, обусловленных перечнем закрепленных полномочий (п. 2 ст. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ). В расходовании этих средств, полученных из федерального бюджета, субъекты РФ обладают максимальной самостоятельностью (ст. 131 БК РФ).

Субвенции в противоположность дотациям на выравнивание бюджетной обеспеченности предоставляются для финансирования субъектами РФ федеральных полномочий, переданных для их осуществления. Расходование субвенций происходит по очень строгим правилам: полномочия регионов – получателей субвенций – минимальные, а ответственность за нецелевое использование большая (ст. 133 БК РФ).

Субсидии занимают позицию между крайностями дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности и субвенциями: с одной стороны, средства субсидий предоставляются на финансирование полномочий самих субъектов РФ, а с другой – наделяются целевым характером, предполагающим обязанность по возврату неиспользованных сумм, специальный контроль и возможность применения бюджетных мер принуждения (ст. 132 БК РФ).

Бюджетное законодательство допускает также существование финансовой поддержки регионов в форме иных межбюджетных трансфертов (ст. 132.1 БК РФ). При ближайшем рассмотрении становится очевидным, что иные межбюджетные трансферты – близкие «родственники» субсидиям, они также относятся к целевым межбюджетным трансфертам, подлежат возврату в случае неполного использования, находятся под «целевым» контролем и могут повлечь применение бюджетных мер принуждения (ст. 306.4 БК РФ).

Именно субсидии и иные межбюджетные трансферты используются законодателем в целях инструмента бюджетного финансирования мероприятий национальных проектов.

Федеральный закон о федеральном бюджете на 2019 г. и на 2020–2021 гг. планового периода предусматривает такие основания субсидирования мероприятий национального проекта «Образование», как создание в общеобразовательных организациях, расположенных в сельской местности, условий для занятий физической культурой и спортом; создание детских технопарков «Кванториум»; создание ключевых центров разви-

⁸ Дополнительно к собственным налоговым и неналоговым доходным источникам (ст. 51 и 57 БК РФ).

тия детей; создание центров выявления и поддержки одаренных детей; создание новых мест дополнительного образования детей; создание центров непрерывного повышения профессионального мастерства педагогических работников и аккредитационных центров системы образования; создание сети ресурсных центров по поддержке добровольчества; проведение Всероссийского конкурса лучших региональных практик поддержки волонтерства «Регион добрых дел»⁹; подготовка мирового чемпионата по профессиональному мастерству по стандартам «Ворлдскиллс» в г. Казани в 2019 г.; внедрение целевой модели цифровой образовательной среды в общеобразовательных организациях и профессиональных образовательных организациях.

В настоящее время наиболее показательным является создание и деятельность детских технопарков «Кванториум», число которых достигает 89 и которые функционируют в 62 регионах¹⁰. Как показывает анализ данных о действующих «Кванториумах», они существуют в различных организационно-правовых формах. Это может быть муниципальное бюджетное учреждение (г. Красногорск); структурное подразделение – Центр дополнительного образования в Технологическом университете (г. Королев, Московская область); в Москве, Набережных челнах «Кванториум» действует в форме автономной некоммерческой организации; в г. Астрахани создан «Кванториум» в форме автономного учреждения дополнительного образования «Школьный технопарк». Разнообразие организационно-правовых форм детских технопарков неизбежно приводит к возникновению дополнительных бюджетных отношений – субсидированию в порядке ст. 78.1 БК РФ.

Межбюджетное субсидирование – институт, давно известный российскому бюджетному праву, подвергнутый в 2019 г. некоторым правкам в связи с необходимостью создания инструментария бюджетного финансирования национальных проектов. Проанализируем основные правила субсидирования.

⁹ Полный перечень субсидий содержится в Приложении № 32 к Федеральному закону от 29 ноября 2018 г. № 459-ФЗ (в ред. от 18.07.2019) «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

¹⁰ Данные получены на сайте ФГАУ «Фонд развития новых форм образования». URL: <https://www.roskvantorium.ru/fond/> (дата обращения: 20.10.2019). Обучение в детских технопарках «Кванториум» происходит в квантумах, каждый из которых соответствует ключевому направлению инновационного развития Российской Федерации: Дата, Робо, Гео, Промышленный дизайн, Био, Аэро, Космо, Авто, Промышленная робототехника, Энерджи, Хайтек, Нано, IT, VR/AR (дополненная и виртуальная реальность). Каждый открываемый детский технопарк ведет обучение в первую очередь по направлениям, востребованным в регионе. Обучающиеся реализуют реальные проекты, в том числе по заказу промышленных предприятий регионов. Вкупе с перспективными научными исследованиями это позволяет детским технопаркам «Кванториум» стать полноценными R&D-центрами в своем регионе, где есть все необходимое оборудование для проведения исследований полного цикла.

Правила межбюджетного субсидирования. Бюджетный кодекс РФ формулирует ряд значимых правил-требований, равно относящийся к любому межбюджетному субсидированию как субъектов РФ, так и муниципальных образований (ст. 132, 132.1, 139 БК РФ).

К базовым требованиям предоставления субсидий бюджетам субъектов РФ относятся следующие.

Целевой характер межбюджетной субсидии. Определение межбюджетной субсидии, данное в п. 1 ст. 132 БК РФ, позволяет увидеть в целевом характере субсидии два аспекта софинансирования расходных обязательств по выполнению полномочий: во-первых, субъектов РФ; во-вторых, органов местного самоуправления по вопросам местного значения. Таким образом, целевой характер субсидирования ограничивается перечнем полномочий, предусмотренных п. 2 ст. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ. В абзаце 4 п. 3 ст. 132 БК РФ установлен прямой запрет на предоставление субсидии на цели и (или) в соответствии с условиями, не предусмотренными федеральными законами и (или) нормативными правовыми актами Правительства РФ.

Требование софинансирования. Предельный уровень софинансирования. Поскольку целью субсидирования является федеральная поддержка исполнения полномочий именно субъектов РФ, которые, разумеется, располагают необходимыми доходными источниками, то доля федеральных бюджетных средств должна быть менее предельного уровня софинансирования, который устанавливается актом Правительства РФ¹¹. Следовательно, обязательным условием предоставления субсидии является наличие расходного обязательства, аналогичного назначению в бюджете субъекта РФ (п. 3 ст. 132 БК РФ).

Обязательность заключения соглашения. Бюджетный кодекс РФ не только предусматривает обязательное заключение соглашений между уполномоченным федеральным органом и соответствующим органом субъекта РФ, но и устанавливает срок для заключения – 15 февраля (п. 3, 4.1 ст. 132 БК РФ).

Предварительная проверка оснований для выделения субсидии. Начиная с 2018 г. перечисление из федерального бюджета субсидий бюджету субъекта РФ осуществляется после проведения санкционирования оплаты денежных обязательств по расходам получателей средств бюджета субъекта РФ, в целях софинансирования которых предоставляется субсидия (п. 7 ст. 132 БК РФ)¹². Процедура санкционирования, осуществ-

¹¹ Об утверждении предельного уровня софинансирования расходного обязательства субъекта РФ из федерального бюджета по субъектам РФ на 2020–2022 годы в отношении субсидий, предоставляемых в целях софинансирования расходных обязательств субъектов РФ, возникших при реализации региональных проектов, направленных на реализацию федеральных проектов, входящих в состав соответствующего национального проекта, определенного Указом Президента РФ от 07.05.2018 № 204 : распоряжение Правительства РФ от 18 октября 2019 г. № 2468-р.

¹² Об утверждении Порядка проведения санкционирования оплаты денежных обязательств по расходам получателей средств бюджета субъекта Российской Фе-

вляемая органами Федерального казначейства, предполагает предварительную оценку представленных финансовым органом субъекта РФ документов, подтверждающих возникновение расходного обязательства. Такое правило направлено на предотвращение нецелевого использования федеральных бюджетных средств, предназначенных для софинансирования расходных обязательств субъекта РФ.

Обязательность возврата неиспользованной субсидии в федеральный бюджет. Принудительное взыскание невозвращенных субсидий. Межбюджетная субсидия относится к межбюджетным трансфертам, подлежащим возврату в части неиспользованных на 31 декабря средств (п. 5 ст. 242 БК РФ). В случае непоступления в течение 15 рабочих дней текущего финансового года средства субсидии могут быть взысканы в принудительном порядке¹³.

Бюджетные меры принуждения за нецелевое использование бюджетных средств. Нарушение субъектом РФ цели использования межбюджетных субсидий способно повлечь применение бюджетных мер принуждения. Пункт 3 ст. 306.4 БК РФ допускает бесспорное взыскание суммы средств, использованных не по целевому назначению, или сокращение предоставления межбюджетных трансфертов.

Делегирование полномочий по регулированию межбюджетных субсидий. Правительство РФ наделяется Бюджетным кодексом РФ полномочиями по регулированию межбюджетных субсидий, к ним относятся право на установление общих требований к формированию, предоставлению и распределению субсидий из федерального бюджета и установлению предельного уровня софинансирования (п. 3 ст. 132 БК РФ). Отметим, что Правительство РФ имеет право издавать акты двух видов: а) акт, утверждающий общие требования; б) акт, регулирующий предоставление конкретной субсидии. При этом установлена иерархия актов, акты второго вида не могут противоречить актам первого вида (п. 3 ст. 132 БК РФ).

Совокупность вышеприведенных положений образует специальный режим межбюджетных субсидий, который получает свое развитие в подзаконных актах Правительства РФ и включает в себя целый ряд обязанностей субъектов РФ.

Положения БК РФ равняются на положения Конституции РФ и в этом смысле они представляют собой проявление принципа бюджетного

дерации, в целях софинансирования расходных обязательств которых предоставляется субсидия из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации : порядок санкционирования : утв. приказом Минфина России от 12 декабря 2017 г. № 223н.

¹³ Об Общих требованиях к порядку взыскания в доход бюджетов неиспользованных остатков межбюджетных трансфертов, полученных в форме субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, и Порядке взыскания неиспользованных остатков межбюджетных трансфертов, предоставленных из федерального бюджета : приказ Минфина России от 11 июня 2009 г. № 51н (в ред. от 28.10.2016).

федерализма, в котором достигается равновесие интересов Российской Федерации и ее субъектов. Именно с этих позиций необходимо оценивать регулирование, осуществляемое в режиме делегированного правотворчества.

Реализация национальных проектов возможна лишь в согласованном взаимодействии федеральных и региональных органов и организаций, поэтому в течение 2018 г. субъектами РФ были разработаны региональные проекты, которые лежат в основе возникновения расходных обязательств в сфере образования, и действующее федеральное регулирование субсидирования учитывает это обстоятельство. Так, в Санкт-Петербурге по региональному проекту «Успех каждого ребенка» предусмотрен базовый показатель: 85 % – доля детей в возрасте от 5 до 18 лет, охваченных дополнительным образованием; 54,5 % – число детей, охваченных деятельностью детских технопарков «Кванториум», и т. д.

Реализация делегированных полномочий вылилась в принятие Правительством РФ постановления от 30 сентября 2014 г. № 999 «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ», дополнившим систему законоданных правил совокупностью субъектовных обязанностей. Постановлением Правительства РФ от 7 октября 2019 г. № 1295 в изначальный акт были внесены изменения, учитывающие наличие региональных проектов, направленных на реализацию национальных проектов.

К числу дополнительных правил, прав и обязанностей участников отношений по субсидированию, проистекающих именно из правительственного акта, необходимо отнести следующие.

1. Обязательная разработка в рамках национального проекта правил предоставления субсидий, утверждаемых актами Правительства РФ¹⁴, с включением в них следующих положений:

- критерии отбора субъектов РФ;
- методика распределения субсидии между бюджетами субъектов РФ, основанной на пропорциональном учете потребности в финансовом обеспечении расходных обязательств с учетом предельного уровня софинансирования расходного обязательства субъекта РФ. Методика должна предусматривать экономические специализации субъектов РФ, предусмотренные Стратегией пространственного развития РФ на период до

¹⁴ Примером таких правил является: «Приложение № 3 к государственной программе Российской Федерации «Развитие образования» (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2018 г. № 187) Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование расходов, возникающих при реализации государственных программ субъектов Российской Федерации, на реализацию мероприятий по содействию созданию в субъектах Российской Федерации (исходя из прогнозируемой потребности) новых мест в общеобразовательных организациях в рамках государственной программы Российской Федерации «Развитие образования».

2015 г., и параметры демографического прогноза РФ по субъектам РФ и муниципальным образованиям;

– порядок оценки эффективности использования субсидий;

– перечень результатов использования субсидий, представляющих собой конечные результаты исполнения расходного обязательства, которые должны быть конкретными и измеримыми и соответствовать результатам региональных проектов или контрольным точкам результатов региональных проектов.

2. Постановление Правительства РФ от 30 сентября 2014 г. № 999 вводит новую норму, определяющую соотношение целей и результатов субсидий (п. 5). Цели субсидии определяются исходя из необходимости достижения результатов использования субсидии, что в свою очередь проявляется в праве главного распорядителя средств федерального бюджета определять требования к составу приобретаемых товаров (работ, услуг). В отсутствие такого акта состав расходных обязательств определяется субъектом РФ самостоятельно.

3. В качестве условий предоставления субсидий определены: наличие правовых актов субъекта РФ, утверждающих перечень мероприятий, в целях софинансирования которых предоставляются субсидии¹⁵; наличие в бюджете субъекта РФ бюджетных ассигнований на исполнение расходного обязательства субъекта РФ; заключение соглашения о предоставлении субсидии. Само соглашение формируется и заключается в государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет».

4. К содержанию соглашения предъявляются также конкретные требования: оно должно содержать сроки и порядок предоставления отчетности; указание органа исполнительной власти субъекта РФ, на который возлагаются функции по исполнению (координации исполнения) соглашения; порядок осуществления контроля; обязательства субъекта РФ по возврату средств в федеральный бюджет; ответственность сторон за нарушение условий соглашения.

5. При необходимости предоставлять средства федеральных субсидий местным бюджетам в соглашениях с органами местного самоуправления должны быть решены все те вопросы, которые возникают при предоставлении субсидий бюджетам субъектов РФ.

6. Для определения предельного уровня софинансирования расходного обязательства, возникающего при реализации региональных проектов, используются специальные формулы (п. 13 (1.1)), при этом все субъекты РФ разделяются на две группы, в зависимости от уровня бюджетной обеспеченности.

7. Подпункт «ж» п. 4 постановления Правительства РФ предписывает определение в правилах предоставления субсидий оснований и порядок применения *«мер финансовой ответственности к субъекту РФ»*.

¹⁵ Примером может явиться распоряжение Комитета по образованию СПб. от 28 марта 2019 г. № 938-з «О реализации регионального проекта «Учитель будущего»».

В правительственном акте содержатся и иные требования, адресованные субъекту РФ – получателю межбюджетной субсидии, напрямую не вытекающие из положений БК РФ, направленные, однако, на обеспечение эффективного использования средств федерального бюджета, на достижение результативности субсидий. Особое внимание привлекают императивы, относящиеся к установлению *«мер финансовой ответственности»*. Необходимо отметить, что БК РФ и иные федеральные законы не предусматривают такого понятия, как «финансовая ответственность», отсутствует и внятная доктрина такого института¹⁶. Федеральный законодатель прямо и недвусмысленно отказался от конструирования отдельного, самостоятельного вида юридической ответственности, связывая нарушения бюджетного законодательства с мерами административной либо уголовной ответственности. Так, в августе 2019 г. из текста БК РФ были исключены положения, относящиеся к установлению оснований и порядка привлечения к ответственности¹⁷. Заметим, что во всем периоде действия БК РФ (с 2000 г.) в законе не содержались нормы, которые могли бы быть отнесены к субстрату *«финансовая ответственность»*, речь шла об отсылке к иным специальным актам, прежде всего к Кодексу РФ об административных правонарушениях.

Что же имеет в виду Правительство РФ, устанавливая *«меры финансовой ответственности»* в постановлении Правительства от 30 сентября 2014 г. № 999 (в ред. от 07.10.2019) «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации»? Прежде всего, отметим, что правительственным актом не могут регулироваться отношения юридической ответственности, тем более в отношении публичного субъекта. К числу таких мер относятся принудительное изъятие сумм межбюджетных субсидий в отсутствие добровольного возврата со стороны субъекта РФ при нарушении условий, включенных в соглашение. Основанием применения процедуры принудительного изъятия установлено нарушение обязательств, предусмотренных соглашением, самостоятельно не устраненных до первой даты представления отчетности о достижении значений результатов использования субсидий (п. 16). По формуле определяется объем средств, подлежащих возврату, с акцентом на индекс, отражающий уровень недостижения результата использования субсидии. Прин-

¹⁶ См., например: *Воронцов О. Г.* Правовая природа бюджетных мер принуждения // *Финансовое право*. 2016. № 11 ; *Куракин А. В., Карпухин Д. В.* Правовое регулирование применения мер бюджетного принуждения // *Современное право*. 2019. № 10 ; *Шевелева Н. А.* К вопросу о «финансовой» и «бюджетной» ответственности // *Очерки финансово-правовой науки современности / под общ. ред. Л. К. Воронковой, Н. И. Химичевой*. М. ; Харьков, 2011. С. 388–399.

¹⁷ О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования государственного (муниципального) финансового контроля, внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита : федер. закон от 26 июля 2019 г. № 199-ФЗ.

ципиально важным становится урегулирование значений результатов использования субсидии, отраженных в соглашении.

Таким образом, основанием для принудительного изъятия является именно недостижение заданных результатов использования субсидии. Само недостижение признается одним из случаев нецелевого использования (п. 22). Нецелевое использование субсидии влечет применение бюджетных мер принуждения, предусмотренных в ст. 306.2 БК РФ, – бесспорное взыскание суммы средств, предоставленных из одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации; бесспорное взыскание суммы платы за пользование средствами, предоставленными из одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации; бесспорное взыскание пеней за несвоевременный возврат средств бюджета; приостановление (сокращение) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций).

Таким образом, согласно п. 22 постановления Правительства от 30 сентября 2014 г. № 999 недостижение заданных результатов использования субсидии одновременно влечет и возврат суммы субсидии, рассчитанной с использованием коэффициента возврата субсидии, и приостановление (сокращение) предоставления субсидии (на основе БК РФ).

Возврат субсидии, в использовании которой допущены нарушения, безусловно, не является мерой ответственности, независимо от добровольного или принудительного возврата, правовая природа такого возврата близка тем бюджетным мерам принуждения, которые предусмотрены в БК РФ – бесспорное взыскание и сокращение межбюджетных трансфертов.

Пунктом 22(1) постановления Правительства от 30 сентября 2014 г. № 999 предусматривается еще одно нарушение, признаваемое основанием для возврата – нарушение субъектом РФ обязательства по софинансированию расходного обязательства. Сумма возврата также определяется по специальной формуле с использованием «безразмерного коэффициента».

Учитывая, что цели, на которые предоставляются субсидии начиная с 2015 г., формулируются с использованием критериев результативности и их значений, создавая таким образом новую для организаций и органов картину оценки их деятельности, что не может не вызывать споров. Дела такого рода уже появились в судебной практике. Так, в арбитражных судах рассматривался спор между правительством Вологодской области и Министерством связи и массовых коммуникаций РФ о невыполнении Вологодской областью ряда условий соглашения о предоставлении субсидии по проекту АИС «Контингент», который был признан нереализованным. В результате проведенных Министерством связи и массовых коммуникаций РФ (ГРБС) контрольных мероприятий установлены нарушения (недостижение) показателей эффективности использования бюджетных средств по проекту АИС «Контингент» (государственная программа «Развитие образования»), исчислена сумма субсидии, подлежащая возврату

в федеральный бюджет. Правительство Вологодской области выражало несогласие и заявляло доводы относительно правильности расчета размера взысканной субсидии, однако доводы субъекта РФ были признаны необсужденными арбитражными судами всех трех инстанций¹⁸.

Постановление Правительства от 30 сентября 2014 г. № 999 содержит несколько ситуаций, предполагающих возврат либо взыскание в федеральный бюджет средств бюджета субъекта РФ. Наиболее значимыми являются недостижение значений результативности использования субсидии и несоблюдение условий софинансирования расходного обязательства субъекта РФ. И в том и другом случае предполагается возврат в федеральный бюджет средств бюджета самого субъекта РФ, следовательно, принципиальным является расчет суммы, подлежащей возврату. С учетом положений п. 16 и 22 (1) постановления Правительства РФ от 30 сентября 2014 г., устанавливающих формулы расчета суммы возврата, не вытекает возврат только тех сумм, которые являются «суммой нарушения», что позволяет предположить сложную зависимость недостигнутой цели субсидирования и объема восстановления средств федерального бюджета.

Анализ правил предоставления субсидий показывает, что правительственными актами расширяется перечень бюджетных мер принуждения; устанавливаются основания и процедуры их применения.

Таким образом, правовое регулирование финансирования мероприятий национальных проектов создает систему распределенного бюджетного финансирования, предполагающего использование средств федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов для обеспечения расходного полномочия в сфере образования субъекта РФ или муниципального образования. При этом используется институт межбюджетного субсидирования (либо иные межбюджетные трансферты), позволяющий федеральному бюджету определять правила использования субсидий, порядок осуществления контроля и изъятия федеральных средств, использование которых не достигло заданных результатов. Такое финансирование предполагает уточнение объемов прав и обязанностей публичных субъектов в межбюджетном субсидировании.

Институт межбюджетного субсидирования подвергнут детальной регламентации актами Правительства РФ, в том числе в отношении объема и форм представления отчетности; контрольных мероприятий; бюджетных мер принуждения. Субъекты РФ наделены дополнительными обязанностями, неисполнение которых предполагает, в том числе, уменьшение бюджетных средств (имущества) субъектов в качестве неких *«мер финансовой ответственности»*. Полагаем, дополнительное регулирование, не исключающее вторжения в имущественную сферу и предполагающее установление обязанностей субъектов РФ, необходимо осуществлять Бюджетным кодексом РФ.

¹⁸ Решение Арбитражного суда г. Москвы от 20 сентября 2017 г. по делу № А40-83474/2017-147-806.

Правовая природа «мер финансовой ответственности», а именно возврат в бюджет субсидий в случае нарушения условий предоставления субсидий, в том числе нарушения уровня софинансирования, соотносима с правовой природой бюджетных мер принуждения (бесспорное взыскание либо сокращение межбюджетных трансфертов).

Санкт-Петербургский государственный университет

Шевелева Н. А., доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой административного и финансового права

E-mail: n.sheveleva@spbu.ru

Васильев И. А., кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права

E-mail: i.vasilev@spbu.ru

St. Petersburg State University

Sheveleva N. A., Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the Administrative and Financial Law Department

E-mail: n.sheveleva@spbu.ru

Vasilev I. A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Theory and History of State and Law Department

E-mail: i.vasilev@spbu.ru