

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления

(направленность (профиль))

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
(МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)**

на тему «Правовое регулирование финансово-хозяйственной деятельности в государственных бюджетных образовательных учреждениях среднего профессионального образования»

Студент

А.В. Фержауи

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

д-р юр. наук, профессор Н.А. Боброва

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2020

Оглавление

| | |
|---|----|
| Введение..... | 3 |
| Глава 1 Теоретические основы организационно–правовой системы управления средним профессиональным образованием | 10 |
| 1.1 Особенности правового статуса государственных бюджетных учреждений в аспекте реформирования законодательства | 10 |
| 1.2 Правовое регулирование финансового обеспечения и порядка расходования средств государственными бюджетными учреждениями. Особенности государственных закупок, осуществляемых бюджетными учреждениями СПО | 20 |
| 1.3 Правовой режим имущества образовательных бюджетных учреждений СПО | 33 |
| Глава 2 Анализ правового регулирования финансово-хозяйственной деятельности Государственного бюджетного профессионального образовательного учреждения города Москвы «Колледж железнодорожного и городского транспорта»..... | 39 |
| 2.1 Организационно-правовая характеристика ГБПОУ КЖГТ | 39 |
| 2.2 Анализ основных направлений финансово-хозяйственной деятельности ГБПОУ КЖГТ в правовом аспекте | 49 |
| Глава 3 Обеспечение законности финансово-хозяйственной деятельности бюджетных учреждений СПО | 60 |
| 3.1 Финансовый контроль как инструмент обеспечения законности финансово-хозяйственной деятельности..... | 60 |
| 3.2 Проблема нарушения законности в процессе осуществления государственными бюджетными образовательными учреждениями финансово-хозяйственной деятельности на примере ГБПОУ КЖГТ | 69 |
| Заключение | 91 |
| Список используемой литературы и используемых источников..... | 96 |

Введение

Актуальность исследования обоснована следующими факторами и причинами. Реформирование бюджетного сектора экономики нашей страны ведется уже более тридцати лет, и в процессе проведения этой реформы последовательно расширялся состав типов государственных и муниципальных учреждений, а также менялись непосредственно механизмы их бюджетного финансирования.

В качестве основной цели реформы Правительством была определена необходимость увеличения показателей эффективности предоставления государственных услуг, при этом подразумевалось одновременное сокращение бюджетных расходов на их финансирование, а также косвенное стимулирование учреждений в целях привлечения ими внебюджетных источников финансирования. Представляется, что уже в самой постановке такой цели существует противоречие, которое заключается в необходимости повышения эффективности и качества услуг в условиях жесткой экономии бюджетных средств.

До 2011 года бюджетные учреждения финансировались из бюджета по смете и самостоятельно расходовали средства, полученные от предпринимательской деятельности. Федеральным законом №83-ФЗ [14] были введены поистине революционные изменения. Были введены три типа учреждений: казённые, бюджетные и автономные. Финансирование бюджетных учреждений теперь осуществляется за счет предоставления субсидий на основании государственного задания и не предполагает полное покрытие расходов учреждения, более того, в течение года может быть уменьшен размер субсидий в связи с изменением государственного задания. Так государство получило возможность сокращения бюджетного дефицита за счет сокращения расходов, в том числе и на образование.

Тот факт, что образование играет огромную роль в общественных отношениях, невозможно оспорить. Стратегическая цель государственной политики в области образования до 2020 года – повышение доступности качественного образования. И в настоящее время государственные бюджетные образовательные учреждения переживают серьезные системные преобразования.

Представляется, что в силу своей особой значимости проблема правового статуса государственных бюджетных образовательных учреждений, порядка их финансирования, режима имущества и осуществления финансово-хозяйственной деятельности в целом еще долго не утратит своей актуальности для науки отечественного права.

Объектом правового исследования выступают общественные отношения, связанные с предоставлением государственных услуг государственными бюджетными образовательными учреждениями в аспекте реформирования гражданского и бюджетного законодательства, а также реформы системы образования.

Предметом правового исследования выступают нормы права, регулирующие финансово-хозяйственную деятельность государственных бюджетных образовательных учреждений в аспекте проводимых реформ.

Цель правового исследования заключается в изучении правовых основ финансово-хозяйственной деятельности государственных бюджетных образовательных учреждений среднего профессионального образования (СПО) на примере Государственного бюджетного профессионального образовательного учреждения города Москвы «Колледж железнодорожного и городского транспорта» (ГБПОУ КЖГТ).

В соответствии с поставленной целью автором сформулированы следующие задачи исследования:

- 1) определить особенности правового статуса государственных бюджетных учреждений как нового типа учреждений;

2) изучить правовой режим имущества образовательных бюджетных учреждений;

3) проанализировать механизм правового регулирования финансового обеспечения и порядка расходования средств государственными бюджетными учреждениями, а также особенности государственных закупок, осуществляемых бюджетными учреждениями СПО;

4) дать оценку проблеме обеспечения законности финансово-хозяйственной деятельности бюджетных учреждений СПО;

5) охарактеризовать с организационно-правовой точки зрения ГБОУ КЖГТ;

6) проанализировать основные направления финансово-хозяйственной деятельности ГБПОУ КЖГТ в правовом аспекте;

7) выявить теоретические и практические возможности финансовый нарушений в процессе осуществления государственными бюджетными образовательными учреждениями финансово-хозяйственной деятельности на примере ГБПОУ КЖГТ.

Гипотеза исследования заключается в следующем: Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ кардинально изменил правовой статус государственных бюджетных образовательных учреждений, обеспечив государству возможность существенного сокращения государственных расходов, и одновременно предоставил данным учреждениям гораздо больше самостоятельности в осуществлении ими финансово-хозяйственной деятельности в целом, и в распоряжении полученными от ведения финансово-хозяйственной деятельности доходами, в частности, что, в свою очередь, увеличило риски финансовых злоупотреблений со стороны учреждений, актуализируя проблему государственного финансового контроля.

Методологическую основу исследования составила совокупность общенаучных и частных методов правовой науки, в частности, метод анализа

и синтеза, системного подхода, метод восхождения от абстрактного к конкретному, метод изучения документов и др.

Научная новизна исследования. В научной литературе можно найти множество работ, в той или иной степени затрагивающих проблематику выбранной темы исследования. Так, например, вопросы реформирования бюджетного сектора поднимались в работах Н. А. Бобровой, С. Г. Бобровой, И. С. Богомоловой, Т. В. Зыряновой, Н. В. Лисина, Д. Ю. Смирнова и др. Особенности правового статуса бюджетных учреждений нового типа и связанные с этим проблемы освещались в исследованиях Е. В. Горбачевой, А. И. Землина, В. В. Зубрина, В. В. Литвиновой, В. В. Лукьяновой и др.

Проблемам правового статуса государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования были посвящены работы Н. А. Бобровой, Е. Н. Корнеевой, Р. К. Красовой, Ю. Н. Стецюнич, И. Ф. Сюзаревой, А. Н. Тарасовой, О. В. Трачук, Н. С. Цинцадзе и др.

Однако до настоящего времени в научной среде не поднимался вопрос о правовом регулировании финансово-хозяйственной деятельности непосредственно колледжей – государственных бюджетных профессиональных образовательных учреждений (ГБПОУ).

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что оно в достаточной степени четко определило основные пробелы законодательства в аспекте рассматриваемой проблематики, и дало вектор развития и совершенствования гражданско-правовых норм.

Практическая ценность результатов исследования заключается в возможности их применения на практике в деятельности не только ГБПОУ КЖГТ, но и других колледжей города Москвы.

Положения, выносимые на защиту.

1. Учитывая вышеизложенное, автор предлагает привести нормы Закона «Об образовании в Российской Федерации» привести в соответствие с последними изменениями в ГК РФ, а также с изменениями Закона «О

некоммерческих организациях». В частности, предлагается п. 3 ч.1 ст.23 Закона «Об образовании в Российской Федерации» изложить в следующей редакции: «государственное бюджетное образовательное учреждение среднего профессионального образования – унитарная некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством РФ полномочий в сфере образования, осуществляющая в качестве основной цели своей деятельности образовательную деятельность по образовательным программам среднего профессионального образования и (или) по программам профессионального обучения».

2. После того, как пятого апреля 2013 г. состоялось вступление в силу казанного ФЗ № 44-ФЗ, регулирующего контрактную систему, произошли существенные изменения в сфере закупок, осуществляемых бюджетными учреждениями. В процессе осуществления закупок бюджетным учреждениям необходимо выполнять требования, предусмотренные ФЗ № 44-ФЗ. При этом данный Федеральный закон определил ситуации, при которых закупки осуществляются согласно ФЗ № 223-ФЗ. Представляется, что для бюджетных учреждений возможность осуществлять закупки согласно ФЗ № 223-ФЗ является весьма значимой. Реализуя подобную возможность, бюджетные учреждения в состоянии индивидуально и самостоятельно, принимая во внимание присущие деятельности учреждения особенности, и особенности муниципального либо государственного задания осуществлять организацию процедурной составляющей закупок.

3. Необходимость повышения эффективности и качества предоставляемых государственных услуг в условиях максимально возможной экономии бюджетных источников. Представляется, что будет постоянно возрастать роль и значение в финансово-хозяйственной деятельности государственных бюджетных учреждений внебюджетных

источников финансирования и соответственно будет расти степень ответственности бюджетных учреждений за свою судьбу. В этой связи в достаточной степени возрастает роль финансового контроля.

5. В сложившейся ситуации, когда отсутствует единый подход к определению понятия государственного финансового контроля в научной среде и при отсутствии законодательного определения данного понятия, вполне закономерно, что система контролирующих органов в сфере государственного финансового контроля не может быть совершенной и в полной мере выполнять возложенные на нее функции и задачи. Все это порождает проблемы не только теоретического характера, но значительные трудности в правоприменительной практике и непосредственно контрольной деятельности.

Федеральным законом от 26.07.2019 №252-ФЗ были внесены существенные изменения в Бюджетный кодекс.

В аспекте совершенствования федерального законодательства в сфере финансового контроля представляется целесообразным и необходимым разработать и принять муниципальные и локальные нормативно-правовые акты, которые станут работающим механизмом реализации повышения качества финансового менеджмента.

6. В современных условиях, когда государственные образовательные учреждения получают все больше финансовой самостоятельности, особую актуальность приобретает проблема финансовых злоупотреблений, имеющих место в процессе осуществления финансово-хозяйственной деятельности.

Принятый восьмого мая 2010 г. ФЗ № 83-ФЗ привел к значительным изменениям в регламентации финансового обеспечения деятельности образовательного характера. Закон изменил правовое положение государственных бюджетных образовательных учреждений. Самостоятельность данных учреждений в деятельности финансово-хозяйственного характера ощутимо расширилась. Таким образом, изменения

нормативной регламентации деятельности данных учреждений обеспечили сближение их деятельности с деятельностью предприятий, ориентированных на извлечение прибыли в качестве основной цели.

При этом следствием подобных изменений является увеличение рисков совершения нарушений при реализации столь широких полномочий. При переходе образования на коммерческую основу в организациях образования осуществляются экономические операции теневого характера, которые реализуются для того, чтобы обеспечить их руководству противоправные доходы.

В качестве возможного направления решения подобных проблем следует повышать эффективность внутреннего финансового контроля. Внедрение СВК – систем внутреннего контроля способствует соблюдению нормативных требований, обеспечению эффективности использования средств учреждениях, являющихся как бюджетными, так и внебюджетными, формированию отчетности, соответствующей критерию достоверности.

Структура работы соответствует методическим указаниям. Работа состоит из введения, основной части, включающей 3 главы и 7 параграфов, заключения, списка используемых источников, в котором 83 наименования, в том числе на английском языке [77; 78; 79; 80; 81; 82; 83].

Объём работы составляет 114 страниц.

Глава 1 Теоретические основы организационно–правовой системы управления средним профессиональным образованием

1.1 Особенности правового статуса государственных бюджетных учреждений в аспекте реформирования законодательства

Учреждения создаются государством с одной единственной целью - выполнения задач некоммерческого характера. Согласно ч.1 ст. 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» [7] под некоммерческой организацией понимается организация, не имеющая в качестве основной цели своей деятельности извлечение прибыли, а также не распределяющая полученную прибыль между участниками.

Некоммерческие организации могут быть созданы для достижения самых разнообразных целей, направленных на достижение общественных благ, в частности, социальных, благотворительных, культурных, образовательных и др. [7].

Деление юридических лиц на коммерческие и некоммерческие организации, можно сказать, традиционно. Так, в ч.1 ст. 50 Гражданского кодекса РФ [3] (ГК РФ) такое деление также имеет место быть: юридическими лицами могут быть организации, преследующие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности (коммерческие организации) либо не имеющие извлечение прибыли в качестве такой цели и не распределяющие полученную прибыль между участниками (некоммерческие организации).

Однако необходимо отметить, что с 1 сентября 2014 г. с вступлением в силу Федерального закона от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» [13], разработанным в рамках Концепции развития

гражданского законодательства Российской Федерации, институт юридических лиц в аспекте их классификации претерпел существенные изменения.

Так, согласно закону от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ с 1 сентября 2014 юридические лица создаются в организационно-правовых формах, которые предусмотрены для них главой 4 ГК РФ.

Еще задолго до внесения изменений в главу 4 ГК РФ в среде исследователей гражданского права возникали споры о классификации юридических лиц в отечественном гражданском праве и нередко высказывались мнения о необходимости классификации юридических лиц по аналогии с европейским континентальным правом – на корпорации и учреждения [59, с. 180; 66; 68].

Законодателем данная позиция была в целом поддержана, и законом от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ в гл. 4 ГК РФ была введена ст. 65.1, которая все юридические лица (как коммерческие, так и некоммерческие) делит на корпорации и унитарные юридические лица. Юридические лица, учредители (участники) которых обладают правом участия (членства) в них и формируют их высший орган, являются корпоративными юридическими лицами (корпорациями). Юридические лица, учредители которых не становятся их участниками и не приобретают в них прав членства, являются унитарными юридическими лицами. К унитарным юридическим лицам относятся государственные и муниципальные унитарные предприятия, фонды, учреждения, автономные некоммерческие организации, религиозные организации, государственные корпорации, публично-правовые компании.

Таким образом, институт юридических лиц в российском гражданском праве существенно изменился в аспекте их классификации. Можно утверждать, что имела место удачная попытка приведения действующего законодательства в соответствие с современными экономическими условиями [82].

Понятие и особенности правового статуса учреждения раскрывают нормы Главы 4 ГК РФ, в частности, статья 123.21 (Основные положения об учреждениях). В части 1 данной статьи дано понятие учреждения: учреждением признается унитарная некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера. Часть 2 ст.123.21 делит учреждения на частные (создаются гражданином или юридическим лицом), с одной стороны, и государственные и муниципальные (создаются Российской Федерацией, субъектом РФ, муниципальным образованием), с другой стороны.

Статья 123.22 ГК РФ определяет, что государственное или муниципальное учреждение может быть казенным, бюджетным или автономным.

Понятие бюджетного учреждения раскрывается в статье 9.2 Федерального закона ФЗ «О некоммерческих организациях»: бюджетным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий соответственно органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах [7].

Суть проводимого в настоящее время реформирования бюджетного сектора заключается в максимально возможной его трансформации в рыночную экономику. Многими исследователями данной проблемы отмечается [43; 44, с. 23-32; 50, с. 81-88; 51, с. 60-77], что реформа бюджетного сектора российской экономики началось именно с реформы

непосредственно бюджетных учреждений, большая часть которых должна была осуществлять свою финансово-хозяйственную деятельность на базе рыночных принципов.

До недавнего времени государство, не смотря на отдельные шаги, так и смогло кардинально решить задачу эффективного расходования средств, предоставляемых из госбюджета: бюджетный сектор экономики производил в основном продукт невысокого качества, а финансовых ресурсов на обеспечение его деятельности требовалось все больше с каждым годом. Более того, ежегодно росло число бюджетных учреждений, расходы на их содержание планировались на основе расходов предыдущего планового с применением индексации, а количество и качество услуг не подвергалось никакому учету и оценке. Совершенно закономерно, что в сложившихся условиях у бюджетных учреждений какие-либо стимулы к экономии бюджетных средств попросту отсутствовали.

Стало совершенно очевидно, что в современных экономических условиях такой подход к бюджетным расходам не только не обеспечивает их эффективности, но, наоборот, препятствует ей. Эффективности функционирования бюджетного сектора экономики, основанного на планировании, нельзя добиться ни при помощи строгого государственного контроля за целевым использованием расходующихся денежных ресурсов, ни за счет других методов. По настоящему добиться эффективности функционирования бюджетного сектора можно единственным способом – переводом его на рыночные рельсы [77, с. 37-41].

В целях совершенствования правового положения государственных (муниципальных) учреждений был принят Федеральный закон от 8.05.2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» [14] (далее – Федеральный закон № 83-ФЗ), целью которого является повышение эффективности

предоставления государственных и муниципальных услуг, при условии сохранения (либо снижения) темпов роста бюджетных расходов на их предоставление.

К основным задачам данного Федерального закона были отнесены следующие:

- создание условий и стимулов для сокращения внутренних издержек учреждений и привлечения внебюджетных средств;
- создание условий и стимулов для федеральных органов власти по оптимизации сети учреждений.

Той же позиции придерживается и Д. Ю. Смирнов [61, с. 168-172]. По его мнению, бюджетная реформа основывается на том, что достижение эффективности функционирования бюджетного сектора экономики возможно только при условии полного отказа от планового подхода. Представляется, что большая часть государственных бюджетных учреждений будет осуществлять свою финансово-хозяйственную деятельность, опираясь на законы и принципы рынка: 1) производимый бюджетными учреждениями продукт (государственные услуги) признается общественно значимым исключительно по результатам его реализации на рынке услуг; 2) принцип конкуренции за финансовые ресурсы и потребителя услуг; 3) свободное ценообразование на рынке услуг; 4) возможность применения исполнительного производства и т. д.

Итак, мы уже определили, что начало реформе бюджетного сектора экономики было положено именно реформированием государственных бюджетных учреждений. На практике реформа государственных учреждений производится посредством изменения гражданско-правового статуса государственных учреждений. В результате реформы возникли государственные учреждения трех типов: казенные, бюджетные и автономные. Таким образом, появилось принципиально новое понятие: «казенное учреждение». Стоит отметить, что по своей сути «новое» казенное

учреждение практически совпадает с прежним бюджетным учреждением, в то же время понятие «бюджетное учреждение» претерпело принципиальные изменения, и по сути своей существенно приблизилось к автономному учреждению [8; 63, с. 131 - 133].

Появление новых типов государственных учреждений, обладающих новым правовым статусом, привело к изменениям и в бюджетном процессе непосредственно. Так, например, принципиально изменился состав участников бюджетного процесса: если ранее бюджетные учреждения являлись непосредственными участниками бюджетного процесса и обладали правами, например, правами получателей бюджетных средств, то теперь они из бюджетного процесса полностью исключены [62, с. 195 - 200].

В итоге, в процессе проведения реформы, стадия исполнения бюджета сократилась на одно звено – звено бюджетных учреждений. Ранее расходы бюджетных учреждений являлись бюджетными расходами, а теперь они представляют собой субсидии, которые предоставляются учредителями бюджетным учреждениям. Таким образом, бюджетные учреждения были выведены за рамки бюджетного сектора и стали субъектами рыночной экономики.

Ранее главные распорядители и распорядители бюджетных средств выполняли функцию распределения финансовых ресурсов между бюджетными учреждениями, которые сами осуществляли бюджетные расходы, а теперь распорядители непосредственно сами осуществляют бюджетные расходы путем перечисления субсидий бюджетным учреждениям. В качестве подтверждения того, что бюджетные учреждения теперь находятся вне бюджетного процесса и являются участниками рыночной экономики, можно назвать то, что до реформы бюджеты несли субсидиарную ответственность по расходам бюджетного учреждения, а в результате реформы субсидиарная ответственность перестала иметь место быть. В результате государство теперь не дает никаких гарантий

бюджетному учреждению в том, что оно получит достаточно финансовых ресурсов для осуществления своей деятельности.

В научной литературе высказывались мнения [61, с. 168-172] о возможном банкротстве государственных бюджетных учреждений в результате проведения реформ, однако это не нашло подтверждения на практике. В настоящее время согласно части 4 ст. 61 ГК РФ банкротство бюджетных учреждений невозможно.

Итак, главная цель реформы государственных бюджетных учреждений заключается в сокращении доли бюджетного сектора экономики за счет исключения из него бюджетных учреждений и переводе последних в русло рыночных отношений. Вполне вероятно, что в дальнейшем большая часть государственных услуг, предоставляемых ныне бесплатно, станет предоставляться на платной основе. Ресурсы для осуществления финансово-хозяйственной деятельности бюджетных учреждений будут поступать не из бюджета, а от реализации ими на рынке платных услуг. В конечном итоге существование бюджетных учреждений будет осуществляться за счет рынка, который, в свою очередь, сам проведет естественный отбор среди бюджетных учреждений: многие из них окажутся неспособными предложить обществу услуги достойного качества по адекватной цене и в результате прекратят свою деятельность, а другие будут конкурировать на рынке услуг и с себе подобными госучреждениями, и с негосударственными учреждениями, и с коммерческими организациями. В этой связи бюджетные учреждения нового типа вполне возможно рассматривать в качестве переходной формы от бюджетного учреждения в дореформенном его понимании к автономному учреждению [8; 64].

Принятие ФЗ № 83-ФЗ позволило устранить противоречие гражданско-правовых и бюджетно-правовых положений. Видится обоснованным мнение, которое высказала В. В. Литвинова [52, с. 128-135]: вышеуказанный Федеральный закон явился первым этапом трансформации концепции

управления финансами бюджетных учреждений в направления повышения самостоятельности и ответственности данных учреждений.

Резюмируя исследование внесенных в законодательство с принятием ФЗ № 83-ФЗ изменений, необходимо отметить, что данный Федеральный закон был ориентирован на то, чтобы изменить правовое положение бюджетных учреждений, обеспечить возможность для данных учреждений, сохраняя их организационно-правовую форму, осуществлять деятельность в соответствии с рыночными принципами. ФЗ № 83-ФЗ обеспечил формирование фундамента и стимулов для снижения расходов с обеспечением роста эффективности осуществляемой бюджетными учреждениями деятельности.

С принятием ФЗ № 83-ФЗ:

- увеличились права бюджетных учреждений в части распоряжения имуществом, которое закреплено за учреждениями на праве оперативного управления (кроме имущества, являющегося движимым и характеризующегося особой ценностью, и объектов недвижимости);

- полностью изменился механизм обеспечения финансовыми средствами бюджетных учреждений вследствие перехода к предоставлению субсидий в соответствии с государственным (муниципальным) заданием вместо финансирования по смете;

- отменена субсидиарная ответственность публично-правовых образований – государства, муниципалитетов – по принимаемым на себя бюджетными учреждениями обязательствам;

- бюджетным учреждениям предоставлено право осуществления деятельности, приносящей доходы, с поступлением соответствующих доходов в полном объеме в распоряжение данных учреждений.

С 1 сентября 2013 г. вступил в силу новый Федеральный Закон № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» [6] (далее – Закон № 273-ФЗ), согласно которому системным оказанием услуг в сфере образования должны

заниматься только юридические лица. В соответствии с частью 1 статьи 22 Закона № 273-ФЗ государственные и негосударственные образовательные учреждения могут создаваться в организационно – правовых формах, предусмотренных гражданским законодательством Российской Федерации для некоммерческих организаций. Согласно части 5 статьи 22 данного закона государственной образовательной организацией является образовательная организация, созданная Российской Федерацией или субъектом Российской Федерации. Реструктуризация системы управления образовательными учреждениями в соответствии с изменениями законодательства привела к созданию трех их типов: казенного, бюджетного и автономного.

Образовательные организации можно классифицировать по видам в зависимости от реализуемых ими образовательных программ. В рамках исследуемой темы нас будет интересовать профессиональная образовательная организация, под которой в соответствии со статьёй 23 Федерального закона № 273-ФЗ понимается образовательная организация, осуществляющая в качестве основной цели ее деятельности образовательную деятельность по образовательным программам среднего профессионального образования и (или) по программам профессионального обучения [24].

Таким образом, с момента, когда вступил в силу ФЗ № 83-ФЗ изменились принципиальные основы финансового обеспечения бюджетных учреждений. Соответственно, изменился и механизм финансового обеспечения, в том числе, и учреждений сферы образования. Финансирование посредством субсидий сменило финансирование по смете.

Изменение правового положения бюджетных учреждений привело к тому, что положение учреждений данной категории приблизилось к положению учреждений, являющихся автономными .

Так, бюджетным учреждениям была предоставлена сравнительно широкая самостоятельность в осуществлении финансово-хозяйственных операций. Бюджетные учреждения получили право осуществления данных

операций от своего имени, и распоряжения доходами, которые поступают от деятельности, приносящей доход.

Следует отметить, что после того, как на нормативном уровне были зафиксированы новые типы учреждений, была обеспечена основа на переход в соответствии с государственным заказом. Подобное финансирование наиболее полно соответствует принципиальным основам бюджетной реформы, стоящим перед данной реформой ценной. Оплата определенной разновидности осуществляется государством в случае получения заказа учреждением на конкурсной основе [31; 33].

В заключение данного параграфа хотелось бы отметить один важный момент: не смотря на существенные изменения в законодательстве, в той или иной степени оказавшие влияние на правовой статус государственного бюджетного образовательного учреждения среднего профессионального образования, ни в одном из законов нет полного и четкого его определения.

Так, в ГК РФ дано общее понятие учреждения (унитарная некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера), при этом законодатель делит учреждения на частные и государственные, слово «бюджетный» не упоминается.

В Законе «О некоммерческих организациях» раскрывается понятие бюджетного учреждения (некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием), общее для государственных и муниципальных учреждений.

В законе Об образовании даны понятия образовательной организации в целом, ее видов по типу создания (государственной, муниципальной или частной), а также типов образовательных организаций в зависимости от формы реализуемой образовательной программы, например,

профессиональной образовательной организации. При этом слово «учреждение» в законе не употребляется.

Учитывая вышеизложенное, автор предлагает привести нормы Закона Об образовании привести в соответствие с последними изменениями в ГК РФ, а также с изменениями Закона О некоммерческих организациях. В частности, предлагается п.3 ч.1 ст.23 Закона об образовании изложить в следующей редакции: «государственное бюджетное образовательное учреждение среднего профессионального образования – унитарная некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством РФ полномочий в сфере образования, осуществляющая в качестве основной цели своей деятельности образовательную деятельность по образовательным программам среднего профессионального образования и (или) по программам профессионального обучения». Аналогично потребуются внести изменения в отношении определений других типов образовательных учреждений, однако это уже находится за пределами темы исследования.

1.2 Правовое регулирование финансового обеспечения и порядка расходования средств государственными бюджетными учреждениями. Особенности государственных закупок, осуществляемых бюджетными учреждениями СПО

Вследствие сокращения объема доходов бюджетов возрастает значение обеспечения качественного финансового планирования в бюджетной сфере. Также увеличивается ответственность осуществляющих исполнительную власть органов и бюджетных учреждений за обеспечение результативности расходования средств. В этой связи в современных условиях особо значимым

является формирование эффективной системы финансового обеспечения государственных учреждений.

Таким образом, расходный принцип составляет основу финансового обеспечения из бюджета таких учреждений, как казенные (финансирование по смете). Финансовое обеспечение бюджетных и автономных учреждений осуществляется согласно государственному (муниципальному) заданию в целях обеспечения оказания государственных слуг [23; 32].

Главная цель реформы бюджетных учреждений заключалась в совершенствовании вариантов предоставления государственных услуг, эффективности и рациональности использования средств, выделяемых из бюджета.

До реформы бюджетные учреждения слепо финансировались в полном объеме согласно смете, невзирая на то, в каком количестве и какого качества услуги были предоставлены.

Изменения, введенные реформой, затронули в первую очередь механизм финансирования бюджетных учреждений.

Основной задачей было создать такой механизм финансирования бюджетных учреждений, который бы мотивировал их к снижению издержек в целях экономии бюджетных средств. При этом важнейшее значение в процессе финансирования бюджетных учреждений, особенно в сфере образования, приобретают объем и качество оказываемых ими услуг [50, с. 82].

Реформирование системы государственных учреждений призвано совершить отказ от финансирования учреждений, так сказать, по их «потребностям» и перейти, таким образом, к управлению и обеспечению их деятельности «по результатам» [45, с. 538–542].

Изменения правового статуса государственных бюджетных образовательных учреждений, в результате которых был существенно расширен объем их прав по распоряжению имуществом, а также изменения в

самой парадигме к организации образовательного процесса, имели в качестве своей цели как повышение эффективности финансово-хозяйственной деятельности образовательных учреждений, так и рост уровня качества предоставляемых им образовательных услуг [55, с. 68].

Выделение бюджетных средств образовательным организациям предполагает соблюдение государственных стандартов образовательных услуг, а также соблюдение норм ГК РФ, БК РФ и Закона «Об образовании в Российской Федерации». Устав, как правило, разрабатывается образовательным учреждением самостоятельно [29].

При заключении договора в нем описываются права и обязанности сторон, ответственность, и жёстко регламентируются вопросы организации деятельности. В договоре указываются виды образовательных программ, которые реализуются в учреждении и будут профинансированы из бюджета, они не подлежат изменению [19; 21].

На учредителя возлагаются обязательства по финансированию учреждения и регулярному контролю над соблюдением условий договора и анализу итогов финансово-хозяйственной деятельности учреждения. В свою очередь, образовательное учреждение должно в установленные сроки представлять учредителю программы развития, обоснование предполагаемого поступления внебюджетных источников [65, с. 34].

По законодательству в состав платных образовательных услуг могут быть включены только такие услуги, которые не предусмотрены основными программами. К ним могут относиться: образовательные услуги; развивающие услуги; организация спортивно-оздоровительных мероприятий в виде различных спортивных секций, групп по укреплению здоровья [78, с. 448].

Образовательное учреждение может оказывать платные услуги при наличии лицензии, разработанной программы с календарно-тематическим планом проводимых занятий, утвержденным руководителем учреждения и

согласованным с научно-методическим центром, находящимся в ведении учредителя. Наличие внебюджетных источников не снижает объемы выделяемых бюджетных средств в расчете на одного обучающегося[29].

Нормативное бюджетное финансирование представляет собой возмещение расходов организаций на оказание конкретных услуг определенным группам потребителей, рассчитываемых по единым нормативам. Государственным или муниципальным заказом является установленный государственным стандартом образовательный минимум, который получает гражданин Российской Федерации в условиях выбора образовательного учреждения с государственным финансированием. Такое финансирование основано на принципах: методологического единства; учета нормативов стоимости государственной услуги и минимальных государственных социальных стандартов; норматива финансовых затрат в расчете на одну услугу.

Доведение финансовых ресурсов до образовательного учреждения осуществляется в соответствии с данными принципами, при этом руководитель учреждения имеет право определять направления использования средств, формировать план финансово-хозяйственной деятельности с учетом поставленных целей и задач функционирования учреждения. Такой механизм, с одной стороны, расширяет права руководителя и соответствует нормам бюджетного законодательства, с другой, позволяет формировать бюджет на подушевой основе.

Формирование госзадания осуществляет реализующий полномочия учредителя орган, осуществляющий исполнительную власть применительно к соответствующей отрасли. В качестве бюджетных ассигнований на выполнение работ, оказание госуслуг, муниципальных услуг, выступают ассигнования на предоставление субсидий учреждениям, относящимся к категории автономных и бюджетных, а также на выполнение казенными учреждениями присущих им функций. Выделение субсидий осуществляется

на выполнение госзадания, муниципального задания. В задании предусматриваются показатели, отражающие такие параметры услуг, как объем и качество. Также в нем предусматривается порядок, согласно которому должен быть организован контроль в отношении выполнения задания. Задание определяет комплекс требований в отношении отчетности о его исполнении, и порядок, в соответствии с которым возможно прекращение задания до наступления предусмотренного срока [55, с. 68].

Финансовое обеспечение выполнения государственного задания бюджетным учреждением осуществляется путем предоставления субсидий на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием государственных услуг бюджетными учреждениями в соответствии с государственным заданием. Для того, чтобы на протяжении срока, в течение которого предусмотрено выполнение госзадания, изменить величину субсидий, необходимо уточнять величину затрат, являющихся нормативными, на выполнение работ, оказание госуслуги. Определение величины субсидии производится на основе величины средств, планируемых к поступлению от юрлиц и физлиц, которые выступают в качестве потребителей госуслуг, предоставляемых в рамках предусмотренного госзадания.

Определение нормативных затрат производится согласно методике, в соответствии с которой определяется расчетная стоимость единицы госуслуги, методике, в соответствии с которой определяются затраты на содержание имущества, являющегося движимым и особо ценным, и объектов недвижимости. При этом учитывается и механизм, в соответствии с которым могут изменяться нормативные затраты.

Субсидии, которые предоставляются бюджетному учреждению, поступают в территориальный орган Федерального казначейства или в финансовый орган на лицевой счет соответствующего учреждения. Финансовый орган предусматривает порядок, в соответствии с которым

лимиты бюджетных обязательств и бюджетные ассигнования доводятся главным распорядителям бюджетных средств [11; 15].

Предоставление субсидий бюджетному учреждению осуществляется согласно бюджетной росписи отраслевого органа. Предусмотрены пределы, в которых субсидии предоставляются бюджетным учреждениям. Данные пределы обусловлены лимитами бюджетных обязательств и объемами бюджетных ассигнований. Использование остатков предоставленных субсидий, которые не были использованы на протяжении текущего бюджетного года, производится в соответствии с целями, для которых создано учреждение, в очередном финансовом году.

Если с согласия учредителя бюджетное учреждение сдает в аренду недвижимое имущество и (или) особо ценное движимое имущество, закрепленное за бюджетным учреждением либо приобретенным бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему отраслевым органом на приобретение такого имущества, финансовое обеспечение содержания такого имущества отраслевым органом не осуществляется [4; 20].

Предоставление субсидий может быть приостановлено, если бюджетное учреждение не выполняет условия, предусмотренные при предоставлении субсидий. Предоставление субсидий приостанавливается до того, как причина нарушения будет устранена.

Все отраслевые органы обязаны утверждать документ, регламентирующий методику, в соответствии с которой формируется госзадание и определяются средства, направляемые на то, чтобы обеспечить в финансовом отношении выполнение госзадания государственными учреждениями, применительно к которым соответствующий орган реализует полномочия и функции учредителя [12].

Применительно к государственным учреждениям предусматривается методика, регулирующая проводимую на ежегодной основе оценку потребности в оказании госуслуг. Оценка осуществляется по каждой из

госуслуг, которые входят в перечень госуслуг. Потребность оценивается в соответствии со стоимостными и натуральными показателями. Сведения о значениях данных показателей госучреждения должны предоставлять в предусмотренные ответственным министерством сроки. В соответствии с оценкой потребности отраслевым органом осуществляется разработка проектов госзаданий. Отраслевой орган определяет, какое финансовое обеспечение потребуется для реализации госзаданий. Оценка производится применительно к соответствующему году и плановому периоду [67, с. 146].

В целом можно констатировать, что в настоящее время государственные бюджетные образовательные учреждения по-прежнему финансируются из бюджета путем предоставления субсидий, но теперь уже только строго в рамках, необходимых для выполнения государственного задания. Вполне закономерно, что эти субсидии не обеспечивают все потребности государственных бюджетных учреждений в полном объеме. Кроме того, размер субсидий может быть даже уменьшен по разным причинам, к примеру, в результате не выполнения или ненадлежащего исполнения государственного задания.

Поэтому государственные бюджетные учреждения теперь вообще никак не застрахованы от того, что размер бюджетного финансирования не будет сокращен, что как раз таки и мотивирует их к экономии бюджетных средств и привлечения источников внебюджетного финансирования для обеспечения всех своих потребностей.

Более того, в соответствии с законодательством (ст. 9.2) государственное задание может быть изменено заказчиком даже в течение срока его выполнения. В этом случае, соответственно, будет сокращен и размер субсидии [7].

Представляется, что сокращение потребности в специалистах какой-либо отрасли закономерно будет приводить к соответствующим изменениям в государственном задании.

Таким образом, существует прямая связь между объемом, содержанием госзаказа на подготовку специалистов, и изменениями структурных параметров российской экономики.

Сегодня возрастает значимость деятельности, осуществляемой государственными бюджетными образовательными организациями, связанной с привлечением средств внебюджетного характера.

Как правило, подобные средства привлекаются посредством предоставления образовательных услуг на платной основе. В соответствии с действующей нормативной регламентацией, предусмотрен запрет предоставления указанных услуг государственными бюджетными образовательными учреждениями в рамках и вместо образовательной деятельности, которая обеспечивается в финансовом отношении на основе предоставляемых субсидий (федеральное законодательство может предусматривать исключения из данного правила).

Однако, возможно, в будущем указанная деятельность будет определена как законная. Нормативное положение, которое может позволить в случае необходимости госучреждениям предоставлять услуги в рамках госзадания на платной основе, зафиксировано статьей 69.2 БК РФ и предусматривает в структуре госзадания предельные цены (тарифы) на оплату соответствующих услуг физическими или юридическими лицами в случаях, если законодательством РФ предусмотрено их оказание на платной основе.

Необходимо отметить, что указанная возможность может быть реализована лишь в случае, если будут приняты соответствующие федеральные законы. Соответственно, сегодня государственные образовательные учреждения не вправе предоставлять услуги на платной основе согласно государственному заданию. При этом потенциально подобная возможность имеется, т.к. она определена нормативно, и в случае

необходимости возможна ее реализация (для этого должны быть приняты соответствующие законы).

У ГБПОУ имеется право в предусмотренных лицензией рамках подготавливать специалистов сверх контрольных значений по приему учащихся на договорной основе с оплатой за обучение в согласованном с осуществляющим исполнительную власть органом объеме.

Весь объем средств, которыми распоряжалось бюджетное учреждение до начала 2014 г. должен был расходоваться (вне зависимости от того, из какого источника данные средства были получены) согласно правилам, предусмотренным ФЗ № 94-ФЗ.

В ФЗ № 223-ФЗ до недавнего времени отсутствовали соответствующие положения, что как бы исключало бюджетные учреждения из области его нормативной регламентации [10].

После того, как пятого апреля 2013 г. состоялось вступление в силу ФЗ № 44-ФЗ, регулирующего контрактную систему, произошли существенные изменения в сфере закупок, осуществляемых бюджетными учреждениями. В процессе осуществления закупок бюджетным учреждениям необходимо выполнять требования, предусмотренные ФЗ № 44-ФЗ. При этом данный Федеральный закон определил ситуации, при которых закупки осуществляются согласно ФЗ № 223-ФЗ.

Заключение гражданско-правовых договоров, контрактов – государственных, муниципальных, осуществляется бюджетным учреждением от собственного имени. В статье 15 ФЗ № 44-ФЗ предусмотрена специфика закупок бюджетных учреждений.

В соответствии с пунктом четвертым статьи 3 ФЗ № 44-ФЗ, процедуре закупок может участвовать любое юридическое лицо, независимо от того, на какой форме собственности оно основано и в какой организационно-правовой форме функционирует.

Соответственно, по контракту исполнителем, поставщиком, подрядчиком может являться любое учреждение, независимо от его вида и типа. Необходимо лишь, чтобы выполнялись требования, зафиксированные в статье 31 ФЗ № 44-ФЗ.

В свою очередь, заказчики могут быть только государственными (п. 7 ст. 3) и муниципальными, и осуществляющими закупки бюджетными учреждениями [9].

По замечанию В.В. Лукьяновой [53, с. 177-183], принятие ФЗ № 44-ФЗ состоялось в том числе и для того, чтобы обеспечить рост качества выполнения госзаказов, муниципальных заказов.

С принятием ФЗ № 44-ФЗ был введен ряд новелл.

Необходимо указать мониторинг, обеспечивающий возможность оценивать обоснованность закупок, определять, насколько реализованы предусмотренные муниципальными, государственными программами мероприятия, достигнуты предусмотренные цели, а также осуществлены функции, полномочия госорганов, органов муниципалитетов.

Согласно результатом указанной процедуры может быть выявлено, что та или иная закупка не имеет под собой оснований. Лица, являющиеся виновными в этом, должны привлекаться к ответственности административного характера.

Соответственно, следует отметить, что предназначение мониторинга состоит как в улучшении качественных характеристик услуг, работ, так и в применении в отношении заказчика ответственности в случае, если требующая эффективность закупки не обеспечена.

Так, в ч. 2 ст. 15 Закона № 44-ФЗ сказано, что при наличии правового акта, принятого бюджетным учреждением в соответствии с ч.3 ст.2 Закона N 223-ФЗ, оно вправе осуществлять в соответствующем году с соблюдением требований указанных Федерального закона и правового акта закупки:

1) за счет грантов, передаваемых безвозмездно и безвозвратно гражданами и юридическими лицами, в том числе иностранными гражданами и иностранными юридическими лицами, а также международными организациями, получившими право на предоставление грантов на территории Российской Федерации, субсидий (грантов), предоставляемых на конкурсной основе из соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, если условиями, определенными грантодателями, не установлено иное;

2) в качестве исполнителя по контракту в случае привлечения на основании договора в ходе исполнения данного контракта иных лиц для поставки товара, выполнения работы или оказания услуги, необходимых для исполнения предусмотренных контрактом обязательств данного учреждения;

3) за счет средств, полученных при осуществлении им иной приносящей доход деятельности от физических лиц, юридических лиц, в том числе в рамках предусмотренных его учредительным документом основных видов деятельности (за исключением средств, полученных на оказание и оплату медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию).

Указанный правовой акт должен быть размещен на Официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг.

Необходимо также отметить следующее: в соответствии с ч. 2 ст. 2 Закона № 223-ФЗ Положение о закупке является документом, регламентирующим закупочную деятельность заказчика и должно содержать требования к закупке, в т. ч. порядок подготовки и проведения процедур закупки (включая способы осуществления закупки) и условия их применения, порядок заключения и исполнения гражданско-правовых договоров бюджетного учреждения, а также иные связанные с обеспечением

закупки положения, например, требования к составу и порядок работы закупочной комиссии.

В Положении о закупках бюджетное учреждение может на свое усмотрение не только определять самостоятельно способ осуществления закупок, но и непосредственно условия выбора этого способа. Это касается, например, вопроса о проведении открытых конкурсов, направления коммерческих предложений, возможности проведения конкурентных переговоров, закупок с использованием прямых договоров и т.д.

При этом принятое бюджетным учреждением решение об осуществлении закупок в данном порядке не может быть изменено в текущем году.

В достаточно степени актуальной является проблема гарантий прав контрагентов бюджетных учреждений.

Так как банкротство учреждения законодательством не предусмотрено, субсидиарная ответственность для собственника имущества бюджетного учреждения предусмотрена только в случае закреплена только по обязательствам, связанным с причинением вреда гражданам, а особо ценное имущество и недвижимое имущество государственных учреждений выведено из-под взыскания законодательно (часть 5 ст. 123.22 ГК РФ).

В научной литературе в качестве одного из способов обеспечения прав контрагентов государственных (муниципальных) учреждений, например, обосновывается необходимость формирование компенсационного фонда (за счет средств от оказания платных услуг) [58, с. 14-16].

В. В. Лукьянова предлагает решение данной проблемы еще по двум направлениям [53, с. 177-183]: 1) восстановление субсидиарной ответственности собственника учреждения; 2) совершенствование порядка исполнения судебных актов о взыскании с должника–учреждения денежных средств по обязательствам.

Однако автор считает такой подход к решению проблемы в корне неправильным, так как восстановление субсидиарной ответственности собственника учреждения будет противоречить основным принципам реформирования системы бюджетных учреждений, направленной на расширение их самостоятельности[75, с. 10].

Во втором случае В. В. Лукьянова пытается обосновать необходимость совершенствования порядка исполнения судебных актов о взыскании с должника-учреждения денежных средств по обязательствам, вытекающим из государственного (муниципального) контракта, однако никаких конкретных рекомендаций при этом не приводит. Анализ законодательства показывает, что обращение взыскания на средства бюджетных учреждений осуществляется в порядке, установленном п. 20 ст. 30 Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ. Таким образом, явных трудностей в получении присужденных денежных средств у контрагентов бюджетных учреждений возникнуть не должно, если такие средства имеются на счету. Если же средств у учреждения-должника недостаточно, то мы снова возвращаемся к проблеме восстановления субсидиарной ответственности.

Конечно, восстановление субсидиарной ответственности собственника могло бы стать достаточно солидным способом обеспечения прав контрагентов государственных бюджетных учреждений, однако наиболее приемлемым подходом автор считает обоснование необходимости формирования бюджетным учреждением компенсационного фонда за счет средств от оказания платных услуг.

Такой подход к решению проблемы гарантирует и заказчику, и контрагенту получение причитающихся выплат в полном объеме, а также своевременное возмещение возможных убытков в случае нарушения контракта одной из сторон.

В этой связи автор предлагает дополнить ст. 15 Закона О контрактной системе частью 1.1, сформулировав ее следующим образом: «Бюджетные

учреждения в целях обеспечения выполнения своих обязательств по контракту перед контрагентами формируют компенсационный фонд за счет средств, полученных ими при осуществлении иной приносящей доход деятельности от физических лиц, юридических лиц, в том числе в рамках предусмотренных его учредительным документом основных видов деятельности». Кроме того, необходимо учесть, что имеется ряд противоречий между необходимостью обеспечения роста качества, эффективности услуг и строгой ограниченностью средств бюджетов. Соответственно, сегодня увеличивается значение источников финансового обеспечения, являющихся внебюджетными, в финансирование учреждений, и растет степень ответственности бюджетных учреждений за собственную деятельность. В этой связи в серьёзной степени возрастает роль финансового контроля.

1.3 Правовой режим имущества образовательных бюджетных учреждений СПО

Наличие обособленного имущества является одним из необходимых признаков юридического лица (согласно ч. 1 ст. 48 названного Закона) [3]. Учреждения относятся к юридическим лицам, на имущество которых их учредители имеют вещные права (ч. 3 ст. 48) [3].

Все без исключения учреждения (частные, бюджетные, автономные, казенные) ведут свою деятельность в соответствии с целями их создания. Учредитель передает созданному им учреждению имущество на праве оперативного управления, при этом остается собственником переданного имущества (ч. 1 ст. 123.21) [3]. Что касается земельных участков, то они передаются собственником (учредителем – РФ, субъектом РФ) государственным бюджетным учреждениям исключительно на праве постоянного (бессрочного) пользования (ч. 1 ст. 268 ГК РФ) [3; 5].

Таким образом, государственные бюджетные учреждения (равно как и казенные или автономные) являются по сути своей юридическими лицами без права собственности на имущество. Права собственности на имущество учреждений имеют только учредители этих учреждений. Доходы, которые получает в данном случае учреждение, принадлежат на праве собственности учредителю, учреждение может лишь распоряжаться этими доходами согласно специально установленным законом правилами[3].

М. М. Мусарский, подробно анализируя особенности правового режима имущества государственных бюджетных образовательных учреждений, отмечает, что «обособленность закрепленного за учреждением имущества означает, что это имущество должно учитываться отдельно и отражаться на самостоятельном (завершенном) балансе или самостоятельной смете, т.е. должно быть документально оформлено именно за учреждением для того, чтобы можно было точно отличить данное имущество от другого имущества этого же собственника-учредителя» [56, с. 41].

Правовой режим имущества учреждений следует различать в зависимости от типа учреждений. Например, анализ норм ст. 298 ГК РФ позволяет сделать вывод, что у частных и казенных учреждений имущество не подразделяется на виды, а распоряжаются им эти учреждения только с согласия собственника. Напротив, у бюджетных и автономных учреждений имущество классифицируется следующим образом:

- 1) недвижимое имущество;
- 2) особо ценное движимое имущество, переданное учредителем или приобретенное за счет выделенных им средств;
- 3) остальное имущество (ст. 3 ФЗ «Об автономных учреждениях»; п. 10 ст. 9.2 ФЗ «О некоммерческих организациях»).

Крупной сделкой является сделка (либо несколько взаимосвязанных сделок), связанная с распоряжением имуществом (например, отчуждением, передачей в залог или пользование и т.п.), если цента сделки в этом случае

более 10% от балансовой стоимости активов бюджетного учреждения, хотя уставом бюджетного учреждения может быть предусмотрен и меньший размер крупной сделки[7].

Кроме того, в соответствии с п.14 ст. 9.2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» бюджетные учреждения не имеют права размещать денежные средства на депозитах в кредитных организациях, а также совершать сделки с ценными бумагами.

При определении видов особо ценного движимого имущества следует руководствоваться критериями, установленными постановлением Правительства РФ от 26.07.2010 г. № 538 «О порядке отнесения имущества автономного или бюджетного учреждения к категории особо ценного движимого имущества» [20]. Первый критерий, в соответствии с которым движимое имущество следует относить к особо ценному, заключается в стоимости этого имущества: для федеральных учреждений – 200-500 тыс. рублей; для учреждений субъектов РФ – 50-500 тыс. рублей; для муниципальных учреждений – 50-200 тыс. рублей. Вторым критерием является целевое назначение имущества. Так, например, к особо ценному имуществу может относиться и имущество стоимостью менее 50 тыс. рублей, но только в том случае, если имеет очень важное значение для функционирования учреждения, иными словами, без которого учреждение просто не сможет осуществлять свою деятельность. В качестве третьего критерия можно назвать особый порядок его отчуждения. В данном случае к особо ценному имуществу следует отнести музейные экспонаты и коллекции, предметы, находящиеся в федеральной собственности и включенные в состав государственной части Музейного фонда России, документы Архивного фонда РФ и Национального библиотечного фонда. Таким образом, как отмечает И. Ф. Сюзарева, «критериями отнесения имущества автономного и бюджетного учреждения к особо ценному

движимому являются: стоимостный барьер, целевое назначение, специальный порядок отчуждения» [71, с. 151].

В отношении государственных и муниципальных образовательных учреждений применяются положения ч. 2 ст. 102 Федерального закона об образовании в Российской Федерации» [6] (далее – закон «Об образовании»). Поскольку такие организации могут образовываться только в организационно-правовой форме учреждения (казенного, бюджетного или автономного), имущество учредителя за ними может закрепляться исключительно на праве оперативного управления, либо приобретаться ими за счет собственных доходов в самостоятельное распоряжение.

В соответствии с частью 2 ст. 296 ГК РФ собственник имущества (учредитель) имеет право изъять по своему усмотрению излишнее или неиспользуемое имущество, либо имущество, которое используется учреждением не по прямому назначению, как в случае, если такое имущество было закреплено собственником за учреждением, так и в случае, если имущество было приобретено учреждением за счет средств собственника.

Государственное или муниципальное образовательное учреждение имеет право заниматься приносящей доход деятельностью исключительно для выполнения задач, ради которых учреждение и было создано, при этом должно соблюдаться условие, что такие виды деятельности прямо прописаны в уставе учреждения. Доходами от таких видов деятельности учреждение имеет право распоряжаться самостоятельно [22].

В части 3 ст. 102 Закона «Об образовании» определяется юридическая судьба имущества образовательного учреждения после его ликвидации: имущество после удовлетворения требований кредиторов направляется на цели развития образования в соответствии с уставом образовательной организации. А. И. Землин отмечает, что «в научных исследованиях делались и продолжают попытки обосновать различную юридическую природу

права оперативного управления учреждений в сфере образования и предприятий» [48, с. 33].

Ряд авторов отмечает, что право оперативного управления имуществом учреждения и право оперативного управления имуществом казенного предприятия – два самостоятельных вещных права. Казенное предприятие обладает ограниченным правом распоряжения в отношении принадлежащего ему имущества; учреждение же полностью лишено данного права, за исключением расходования денежных средств, выделяемых ему по смете [57, с. 420; 64, с. 131-133].

Другие ученые говорят об идентичности двух правовых режимов, в связи с чем предлагается признать право самостоятельного распоряжения учреждений правом их хозяйственного ведения.

Д. В. Петров же считает, что наличие разных объемов правомочий у разных субъектов еще не дает оснований говорить о различных правовых категориях права; «объем правомочий, закрепленный тем или иным правом, не так важен при выявлении его сущности», а природа права оперативного управления имуществом заключается в возможности имущественного обособления субъекта права, когда он приобретает возможность владеть любым имуществом как собственным.

Представляется правильным согласиться с А. И. Землиным в том, что «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 функций. 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» [48, с. 38].

Таким образом, расширение объема правомочий по распоряжению имуществом и доходами бюджетными учреждениями привело к трансформации теоретической конструкции права оперативного управления. В настоящее время в законе закреплено право оперативного управления, содержание которого в аспекте правового режима имущества учреждений имеет разный объем правомочий в отношении казенных, бюджетных, автономных, негосударственных учреждений. Таким образом, в ГК РФ говорится о праве оперативного управления, в зависимости от ситуации гражданского оборота имеющего разный объем правомочий, что не совсем оправданно. До сих пор вопрос, что именно необходимо вкладывать в понятие права оперативного управления, является не решенным, т.к. в гражданском законодательстве нет формулировки самого этого понятия (раскрывается только его содержание), отсутствует определение границ существования права оперативного управления.

Автором считает необходимым закрепление в законодательстве предельно точной формулировки права оперативного управления и определение границ существования этого права. Представляется, что данная проблема могла бы стать предметом отдельного диссертационного исследования.

Глава 2 Анализ правового регулирования финансово-хозяйственной деятельности Государственного бюджетного профессионального образовательного учреждения города Москвы «Колледж железнодорожного и городского транспорта»

2.1 Организационно-правовая характеристика ГБПОУ КЖГТ

Учредителем Государственного бюджетного профессионального образовательного учреждения города Москвы «Колледж железнодорожного и городского транспорта» (далее по тексту – ГБПОУ КЖГТ, Колледж) является город Москва. Функции полномочия учредителя осуществляет Департамент образования города Москвы Министерства образования и науки Российской Федерации [18; 31].

Собственником имущества Учреждения является город Москва.

ГБПОУ КЖГТ является юридическим лицом, имеет обособленное имущество, самостоятельный баланс, лицевые счета в финансовом органе города Москвы, печать со своим наименованием и с изображением Государственного герба Российской Федерации, бланки, штампы. Учреждение от своего имени приобретает и осуществляет имущественные и неимущественные права, несет обязанности, выступает истцом и ответчиком в суде, отвечает по своим обязательствам всем находящимся у него на праве оперативного управления имуществом, как закрепленным за ним собственником имущества, так и приобретенным за счет доходов, полученных от приносящей доход деятельности, за исключением особо ценного движимого имущества, закрепленного за учреждением или приобретенного за счет выделенных средств, а также недвижимого имущества.

Город Москва как собственник имущества ГБПОУ КЖГТ не несет ответственности по обязательствам учреждения. ГБПОУ КЖГТ не отвечает по обязательствам учредителя.

Учреждение осуществляет свою деятельность в соответствии с нормативными правовыми актами, включая законодательные, Российской Федерации и города Москвы, а также настоящим Уставом.

Место нахождения Учреждения: 129090, г. Москва, улица Каланчевская дом 26, стр. 1, 2, 3.

ГБПОУ КЖГТ осуществляет свою деятельность на основе бессрочной лицензии № 037129 от 12 февраля 2012 г. на осуществление образовательной деятельности по программам среднего профессионального образования .

В рамках комплексной оценки деятельности в 2015 г. была проведена аккредитационная экспертиза образовательной деятельности колледжа по основным профессиональным образовательным программам. Свидетельство о государственной аккредитации Департамента образования города Москвы – регистрационный № 003491 от 03.04.2015г. Срок действия свидетельства – до 03.04.2021г.

Подразделения Железнодорожного колледжа № 52 расположены по адресам:

- г. Москва, ул. Каланчевская, д.26 стр. 1,2,3;
- г. Москва, ул. Бойцовая, д.6, стр. 8 Б;
- г. Москва, Напольный проезд, д.7;
- г. Москва, ул. Михалковская, д.52.

Учреждение создано для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных нормативными правовыми актами Российской Федерации и города Москвы полномочий города Москвы в сфере образования.

В соответствии с Уставом ГБПОУ КЖГТ, утвержденным распоряжением Департамента образования города Москвы от 01 сентября

2015 года, №247р. (Редакция №3) основной целью деятельности, для которой создано учреждение, является образовательная деятельность по образовательным программам среднего профессионального образования.

ГБПОУ КЖГТ вправе осуществлять образовательную деятельность по следующим образовательным программам, реализация которых не является основной целью его деятельности:

- образовательная деятельность по основным общеобразовательным программам;
- образовательная деятельность по программам профессионального обучения;
- образовательная деятельность по дополнительным образовательным программам;
- образовательная деятельность по дополнительным профессиональным программам [27].

ГБПОУ КЖГТ выполняет государственное задание, которое в соответствии с предусмотренными в Уставе видами деятельности формируется и утверждается учредителем.

ГБПОУ КЖГТ вправе сверх установленного государственного задания, а также в соответствии с законодательством в определенных случаях в пределах государственного задания, выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к его основным видам деятельности (целям), предусмотренным Уставом для граждан и юридических лиц за плату и на одинаковых при оказании одних и тех же услуг условиях.

ГБПОУ КЖГТ вправе осуществлять образовательную деятельность по договорам об оказании платных образовательных услуг. Доход от оказания платных образовательных услуг используется на развитие Колледжа и повышение его конкурентоспособности, а также повышение уровня оплаты труда работников.

Государственное бюджетное профессиональное образовательное учреждение города Москвы «Колледж железнодорожного и городского транспорта» (ГБПОУ КЖГТ) свою историю начал 21 января 1921 года с создания Школы ученичества северных железных дорог на базе учебных мастерских депо Москва-Сортировочная, существовавших еще с 1915 года, и прошел несколько этапов объединений и переименований.

На первом этапе в декабре 2004 года, в ходе создания единого программно-отраслевого комплекса, было создано Государственное бюджетное образовательное учреждение среднего профессионального образования Железнодорожный колледж № 52, в состав которого вошли два железнодорожных училища и лицей (ГОУ ПУ № 129, ГОУ ПУ № 62, ГОУ ПЛ № 346).

01 сентября 2015 года в соответствии с распоряжением Департамента образования города Москвы от № 247 «Об изменении наименования Государственного бюджетного образовательного учреждения среднего профессионального образования города Москвы Железнодорожный колледж № 52», п. 1.1. ст. 14 Федерального закона от 12 января 1996 года, № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», Федеральным законом от 29 декабря 2012 г., № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», на основании утвержденного нового Устава образовательного учреждения» и зарегистрированных в установленном законом порядке в межрайонной инспекции Федеральной налоговой службы № 46 по г. Москве, за государственным регистрационным номером 7157747756951 от 11 сентября 2015 года документов (получены 15 сентября 2015 года) учебное заведение было переименовано в Государственное бюджетное профессиональное образовательное учреждение города Москвы «Колледж железнодорожного и городского транспорта».

Все образовательные учреждения, входящие в состав ГБПОУ КЖГТ, имеют многолетний опыт работы по подготовке рабочих специалистов для

железнодорожного транспорта, ГУП «Московский метрополитен», «Мосгортранс», ГУП «Мослифт», ОАО «МОС ОТИС» [28].

В 1972 году за подготовку высококвалифицированных кадров, массовое развитие технического творчества и большую работу по коммунистическому воспитанию молодёжи учебное заведение удостоено высокого звания Лауреата премии Ленинского комсомола.

Почти за 100-летнюю историю в колледже подготовлено свыше 100 тысяч высокопрофессиональных специалистов.

За высокие достижения в создании развивающей творческой социокультурной среды для обучающихся учебное заведение дважды удостоено высокого звания Лауреата Гранта Мэра Москвы в сфере образования.

Департаментом по развитию предпринимательства и инновационной деятельности Правительства Москвы Колледжу присвоено звание «Лидер инновационной экономики России».

Главной целью в области качества выполнения требований ФГОС и запросов экономики города Москвы, является обеспечение подготовки высококвалифицированных и конкурентоспособных специалистов технического профиля, а также завоевание стабильных позиций на рынке образовательных услуг в сфере деятельности.

Миссией ГБПОУ КЖГТ как профессионального образовательного учреждения города Москвы является реализация профессиональных образовательных программ для подготовки квалифицированных кадров по профессиям и специальностям технического профиля, а также профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации взрослого населения по запросам потребителей образовательных услуг колледжа от железнодорожного транспорта, ГУП «Московский метрополитен», ГУП «Мосгортранс», МГУП «Мослифт» [28].

В настоящее время ГБПОУ КЖГТ позиционирует себя как региональное образовательное учреждение СПО города Москвы, призванное готовить квалифицированные кадры для транспорта и КГХ (Комплекс городского хозяйства города Москвы).

Целью образовательной деятельности колледжа является подготовка практико-ориентированных специалистов, способных воспринять и реализовать полученные профессиональные компетенции, знания и умения в своей дальнейшей профессиональной деятельности для работы на высокотехнологичных производствах столичного региона в условиях модернизации.

Приказом Департамента образования города Москвы №02/144 от 26.02.2016 г. на должность директора ГБПОУ КЖГТ назначен Выдрин Дмитрий Владимирович.

Основным управленческим звеном колледжа являются Управляющий совет, возглавляемый председателем в лице директора колледжа. Стратегия и тактика повседневной работы и развития колледжа вырабатывается Педагогическим советом. В состав Совета колледжа входит председатель трудового коллектива, председатель профсоюзного комитета, председатель и члены родительского комитета, председатель Объединенного совета лидеров студенческого самоуправления и представители социальных партнеров. Работа Совета колледжа организовывается регулярно, в соответствии с планом работы.

Методический совет (МС) колледжа, возглавляемый директором, состоит из заместителей директора колледжа по направлениям образовательной деятельности, председателей предметных цикловых комиссий.

С целью контроля принимаемых административных решений, а также для повышения эффективности и оперативности управления, при директоре работает совещательный орган, состоящий из заместителей директора,

главного бухгалтера, начальника отдела кадров, других руководителей структурных подразделений.

Структурные подразделения действуют на основе положений, рассмотренных соответствующими Советами и утвержденных директором.

Организация управления колледжем соответствует требованиям Устава колледжа; функции структурных подразделений строго разграничены.

В ГБПОУ КЖГТ по очной форме проводится обучение по профессиям:

23.01.09 «Машинист локомотива»

23.01.11 «Слесарь-электрик по ремонту электрооборудования подвижного состава (электровозов, электропоездов)

13.01.10 «Электромонтер по ремонту и обслуживанию электрооборудования (по отраслям)»

13.01.14 «Электромеханик по лифтам»

23.01.03 «Автомеханик»

18466 «Слесарь механосборочных работ»

18874 «Столяр»

По специальностям:

43.02.06 «Сервис на транспорте (по видам транспорта)»

23.02.01 «Организация перевозок и управление на транспорте (по видам)»

23.02.06 «Техническая эксплуатация подвижного состава железных дорог»

13.02.11 «Техническая эксплуатация и обслуживание электрического и электромеханического оборудования (по отраслям)»

23.02.05 «Эксплуатация транспортного электрооборудования и автоматики (по видам транспорта, за исключением водного)»

09.02.05 «Прикладная информатика (по отраслям)» [26]

По заочной форме проводится обучение по специальностям:

23.02.01 «Организация перевозок и управление на железнодорожном транспорте»

По очно-заочной форме проводится обучение по специальностям:

23.02.01 «Организация перевозок и управление на железнодорожном транспорте»

13.02.11 «Техническая эксплуатация и обслуживание электрического и электромеханического оборудования (по отраслям)»

23.02.05 «Эксплуатация транспортного электрооборудования и автоматики (по видам транспорта, за исключением водного)»

На базе основного общего образования и среднего общего образования по программам подготовки специалистов среднего звена:

43.02.06/100120 Сервис на транспорте (по видам транспорта) – базовая подготовка;

23.02.01/190701 Организация перевозок и управление на железнодорожном транспорте – базовая, углубленная подготовка;

23.02.06/190623 Техническая эксплуатация подвижного состава железных дорог – базовая, углубленная подготовка,

23.02.05/190625 Эксплуатация транспортного электрооборудования и автоматики (по видам транспорта, за исключением водного) – базовая подготовка;

13.02.11/140448 Техническая эксплуатация и обслуживание электрического и электромеханического оборудования (по отраслям) – базовая и углубленная подготовка;

09.02.05/230701 Прикладная информатика (по отраслям) - базовая подготовка [25].

На базе основного общего образования и среднего общего образования по программам подготовки квалифицированных рабочих, служащих среднего звена:

23.01.09/190623.01 Машинист локомотива;

23.01.11/190623.04 Слесарь-электрик по ремонту и обслуживанию электрооборудования подвижного состава (электровозов, электропоездов);

23.01.03/190631.01 Автомеханик;

13.01.10/140446.03 Электромонтер по ремонту и обслуживанию электрооборудования (по отраслям);

13.01.14/140448.01 Электромеханик по лифтам [27].

Прием на обучение обучающихся проводится в соответствии с Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации», требованиями Правительства Москвы, Департамента образования города Москвы, Типовым положением об образовательном учреждении среднего профессионального образования, Уставом, Правилами внутреннего трудового распорядка.

Состав приемной комиссии, порядок ее работы утверждаются приказом директора. Председателем приемной комиссии является директор колледжа; ответственный секретарь приемной комиссии назначается приказом директора из числа работников колледжа. Порядок приема обучающихся разрабатывается и принимается колледжем самостоятельно на основании вышеуказанных нормативных актов, рассматривается на Совете колледжа и утверждается приказом директора.

Работа педагогического коллектива, обучающихся и студентов ГБПОУ КЖГТ по комплектованию учебных групп проводится в строгом соответствии с Государственными заданиями по контрольным цифрам приема на соответствующий учебный год, приказами директора и планами проф-ориентационной работы ГБПОУ КЖГТ.

Контрольные цифры приема согласуются с работодателями и утверждаются Учредителем на конкурсной основе.

Социальными партнерами и основными заказчиками квалифицированных кадров являются предприятия железнодорожного транспорта: Московская дирекция по ремонту тягового подвижного состава –

структурного подразделения по ремонту тягового подвижного состава – филиала «ОАО РЖД»; Московская Дирекция тяги - структурное подразделение Дирекции тяги-филиала открытого акционерного общества «Российские железные дороги»; Московская дирекция управления движением – структурного подразделения Центральной дирекции управления движением – филиала ОАО «РЖД»; Московская дирекция моторвагонного подвижного состава – структурного подразделения Центральной дирекции моторвагонного подвижного состава-филиала ОАО «РЖД»; ОАО «Федеральная пассажирская компания»; ГУП «Московский Метрополитен»; ОАО «Московский локомотиворемонтный завод» филиал ОАО «РЖД»; ОАО «ДОК-3»; ГУП «Мосгортранс»; ЗАО «КОНЕ Лифтс»; ОАО «Мослифт»; ОАО «МОС ОТИС»; ООО «Дело Системы»; ООО «СП БИЗНЕС КАР»; ООО ИЦ «СМАРТ» [28].

Колледж тесно сотрудничает с предприятиями: совместно разрабатываются программы практик и дисциплин профессионального цикла. Заключены договора на подготовку кадров и прохождение производственной практики. Предприятия помогают колледжу в ремонте и обслуживании действующего оборудования подвижного состава, расположенного в лабораториях Колледжа [79].

Также осуществляется на базе Колледжа проведения профессиональной подготовки и повышения квалификации рабочих, по заявкам предприятий ОАО РЖД, ГУП Московский метрополитен, ООО ИЦ «СМАРТ». Подготовка кадров в колледже ведется в рамках Городского заказа КГХ Москвы с 2008 года в интересах крупных предприятий города, таких как ОАО «Мослифт», ГУП «Мосгортранс» и ОАО «Мос Отис». За это время создан и отлажен механизм выполнения Городского заказа на подготовку кадров при участии Координационной группы по реализации и управлению Городской целевой программой «Рабочие кадры» для КГХ Москвы (Координационная группа КГХ), заинтересованных предприятий и колледжа.

В колледже имеется 17 оборудованных производственных мастерских для прохождения практических занятий, из них 12 слесарных мастерских, 2 столярные мастерские, 3 электромонтажные мастерские. К производственной базе для проведения практических занятий относятся 40 лабораторий.

В настоящее время в целях дальнейшего развития Колледж ставит перед собой следующие задачи:

1. Создание, внедрение и распространение новых образовательных технологий для обеспечения Комплекса городского хозяйства города Москвы конкурентоспособными квалифицированными кадрами;

2. Создание кадровой базы инновационного Колледжа;

3. Повышение конкурентоспособности и рыночной устойчивости Колледжа, в частности:

введение целевой подготовки кадров под заказ крупных работодателей;

введение подготовки кадров за счет средств физических лиц;

введение эффективных рыночных механизмов продаж образовательных услуг;

введение эффективных принципов и механизмов трудоустройства выпускников;

содействие заключению договоров о целевой подготовке между работодателями и обучающимися.

2.2 Анализ основных направлений финансово-хозяйственной деятельности ГБПОУ КЖГТ в правовом аспекте

ГБПОУ КЖГТ осуществляет свою деятельность в соответствии с Уставом (редакция № 3), утвержденным Распоряжением Департамента образования города Москвы от 01.09.2015 № 247 и выполняет государственное задание, которое формируется и утверждается Учредителем.

ГБПОУ КЖГТ вправе осуществлять следующие виды деятельности, в т.ч. приносящие доход, не относящиеся к основным лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано:

оказание платных дополнительных образовательных услуг:

обучение по дополнительным образовательным программам, оказание дополнительных образовательных услуг (в том числе платных, в соответствии с действующей лицензией), в том числе профессиональная подготовка водителей автотранспортных средств категории «В»;

преподавание специальных курсов и циклов дисциплин;

занятия с обучающимися, студентами углубленным изучением предметов общеобразовательного и общепрофессионального циклов, междисциплинарных курсов учебных планов и др.;

осуществление приносящей доход деятельности: реализация интеллектуальной собственности, реализация отдельных видов товаров, произведенных на учебно-производственных участках Колледжа, оказание туристических услуг, деятельность по организации отдыха и развлечений, культуры и спорта и др. [29].

ГБПОУ КЖГТ самостоятельно в формировании своей структуры, за исключением создания, переименования и ликвидации филиалов, и может иметь в своей структуре филиалы, представительства, отделения, учебные кабинеты и лаборатории, учебные и учебно-производственные мастерские и хозяйства, учебные полигоны, ресурсный центр, студенческое общежитие и другие структурные подразделения, связанные с образовательным процессом.

ГБПОУ КЖГТ проходит лицензирование и государственную аккредитацию в порядке, установленном федеральным законодательством. Лицензионным и аккредитационным органом Учреждения является уполномоченный орган субъекта Российской Федерации – Департамент образования города Москвы (далее – ДО).

ГБПОУ КЖГТ имеет обособленное имущество, самостоятельный баланс, лицевые счета в финансовом органе города Москвы, печать с изображением Государственного герба Российской Федерации и своим наименованием, бланки, штампы [31].

ГБПОУ КЖГТ от своего имени приобретает и осуществляет имущественные и неимущественные права, имеет обязанности, выступает истцом и ответчиком в суде в соответствии с федеральными законами.

ГБПОУ КЖГТ отвечает по своим обязательствам всем находящимся у него на праве оперативного управления имуществом, как закрепленным за ним собственником, так и приобретенным за счет доходов, полученных от приносящей доход деятельности, за исключением особо ценного движимого имущества и недвижимого имущества.

Имущество ГБПОУ КЖГТ закрепляется за ним на праве оперативного управления в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации.

В оперативное управление ГБПОУ КЖГТ переданы:

- нежилое здание площадью 3 647,3 кв. м, расположенное по адресу: г. Москва, улица Каланчевская, дом 26, стр. 1, о чем Управлением Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Москве 24.05.2012 выдано свидетельство серии 77-АН № 792377 и сделана запись в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним 26.08.2006 № 77-77-11/066/2008-466;

- нежилое здание площадью 398,8 кв. м, расположенное по адресу: г. Москва, улица Каланчевская, дом 26, стр. 2, о чем Управлением Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Москве 24.05.2012 выдано свидетельство серии 77-АН № 792376 и сделана запись в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним 26.08.2006 № 77-77-11/066/2008-476;

- нежилое здание площадью 2 092,6 кв. м, расположенное по адресу: г. Москва, улица Каланчевская, дом 26, стр. 3, о чем Управлением Федеральной

службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Москве 24.05.2012 выдано свидетельство серии 77-АН № 792375 и сделана запись в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним 26.08.2006 № 77-77-11/066/2008-469;

- нежилое здание площадью 6 154,3 кв. м, расположенное по адресу: г. Москва, улица Бойцовая, дом 6, корп. 8Б, о чем Управлением Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Москве 10.05.2012 выдано свидетельство серии 77-АН №742252 и сделана запись в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним 23.04.2008 № 77-77-03/028/2008-559;

- нежилое здание площадью 8 456,8 кв. м, расположенное по адресу: г. Москва, проезд Напольный, дом 7, о чем Управлением Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Москве 03.08.2012 выдано свидетельство серии 77-АО № 195697 и сделана запись в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним 03.08.2012 № 77-77-03/057/2012-466.

Земельные участки, необходимые для выполнения ГБПОУ КЖГТ своих уставных задач, предоставляются ему на праве постоянного (бессрочного) пользования. Так, в постоянное (бессрочное) пользование ГБПОУ КЖГТ переданы:

- земельный участок общей площадью 9 475 кв. м с кадастровым номером 77:01:0003053:49 по адресу: г. Москва, улица Каланчевская, вл. 26, строен. 1,2,3, о чем Управлением Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Москве 10.05.2012 выдано свидетельство серии 77-АО №10552 и сделана запись в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним 16.12.2008 № 77-77-14/009/2008-194;

- земельный участок общей площадью 11 720 кв. м с кадастровым номером 77:03:0001011:18 по адресу: г. Москва, улица Бойцовая, д.6, строен.

8Б, о чем Управлением Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Москве 10.05.2012 выдано свидетельство серии 77-АО № 108553 и сделана запись в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним 30.06.2009 № 77-77-14/013/2008-274.

По результатам реорганизации ГБПОУ КЖГТ в форме присоединения к нему ГБОУ СПО Электромеханического колледжа № 55, который снят с учета в налоговом органе по месту нахождения организации 30.12.2013, ГБПОУ КЖГТ получило в оперативное управление:

- нежилое здание площадью 15 030,9 кв. м, расположенное по адресу: г. Москва, ул. Михалковская, дом 52. На данное здание Управлением Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Москве 21.04.2014 выдано свидетельство серии 77-АР № 483800 и сделана запись в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним 21.04.2014 № 77-77-12/018/2014-717.

В постоянное (бессрочное) пользование Колледжу передан земельный участок общей площадью 20 939 кв. м с кадастровым номером 77:09:0001026:8081 по адресу: г. Москва, улица Михалковская, вл. 52. На данный земельный участок Управлением Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Москве 21.04.2014 выдано свидетельство серии 77-АР № 483799 и сделана запись в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним 21.04.2014 № 77-77-12/018/2014-726.

В соответствии с пунктом 1 статьи 7 Федерального закона от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» ведение бухгалтерского учета и хранение документов бухгалтерского учета организуются руководителем экономического субъекта. Бухгалтерский учет в Колледже осуществляется самостоятельной бухгалтерией, возглавляемой главным бухгалтером.

Согласно пунктам 1.1 Учетных политик на 2012 и 2013 годы в целях организации и ведения бухгалтерского учета Колледж руководствуется

нормами и требованиями действующего законодательства, инструкциями и иными нормативными правовыми актами, регулирующими вопросы организации и ведения бухгалтерского учета.

Объектами бухгалтерского учета являются факты хозяйственной жизни, активы, обязательства, источники финансирования его деятельности, доходы, расходы, иные объекты.

Бухгалтерский учет имущества, обязательств, операций их изменяющих (фактов хозяйственной деятельности), финансовых результатов осуществляется методом двойной записи на взаимосвязанных счетах бухгалтерского учета, включенных в рабочий план счетов субъекта учета. Бухгалтерский учет ведется методом начисления. Форма ведения бухгалтерского учета – журнально-ордерная.

Первичные учетные документы, регистры бухгалтерского учета, отчетная документация формируются с использованием унифицированных форм документов ОКУД класса 03 "Унифицированная система первичной учетной документации" и класса 05 "Унифицированная система бухгалтерской финансовой, учетной и отчетной документации государственного сектора управления". Учет по кодам вида деятельности с признаками: «4» (субсидия на выполнение государственного задания), «5» (субсидия на иные цели), «3» (средства, поступающие во временное распоряжение), «2» (доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, безвозмездные поступления или пожертвования), осуществляется отдельно с составлением единого баланса с учетом источников за счет бюджетных и внебюджетных средств.

ГБПОУ КЖГТ переданы полномочия по исполнению публичных обязательств перед физическими лицами по выплате стипендий обучающимся и денежных средств, направленных на социальную защиту лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на

основании сметы доходов и расходов (код вида деятельности «1»). Данный вид деятельности выделен на отдельный баланс [32].

Бухгалтерский учет ведется по рабочему плану счетов бухгалтерского учета в соответствии с приказом Минфина Российской Федерации от 16.12.2010 № 174н «Об утверждении плана счетов бухгалтерского учета и Инструкции по его применению».

Согласно п.1 «Инструкции по применению Единого плана счетов бухгалтерского учета для государственных органов власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений, утвержденной приказом министерства финансов Российской Федерации № 157н от 01.12.2010, в Учреждении введен дополнительный аналитический код синтетического счета Единого плана счетов: 0.304.03.14 – «расчеты по удержаниям из заработной платы по исполнительным листам и по удержаниям из зарплаты профсоюзного взноса».

Обработка первичных учетных документов, формирование регистров бухгалтерского учета, отражение хозяйственных операций по соответствующим счетам осуществляется автоматизированным способом с применением программного комплекса «Парус».

Бюджетная отчетность формируется в соответствии с Инструкцией о порядке составления, предоставления годовой, квартальной бухгалтерской отчетности государственных (муниципальных) бюджетных и автономных учреждений, утвержденной приказом Минфина Российской Федерации от 25.03.2011 №33н. В частности, формируются следующие формы бюджетной отчетности:

- пояснительная записка к балансу;
- баланс государственного (муниципального) учреждения (форма 0503730);

- отчет об исполнении бюджета (форма 0503127) – по публичным обязательствам;
- отчет о принятых бюджетных обязательствах (форма 0503128);
- сведения об исполнении бюджета (форма 0503164),
справка по заключению счетов бухгалтерского учета отчетного финансового года (форма 0503710);
- отчет о финансовых результатах (форма 0503121);
- отчет о финансовых результатах деятельности (форма 0503721);
- сведения по дебиторской и кредиторской задолженности (форма 0503769);
- отчеты об исполнении учреждением плана его финансово-хозяйственной деятельности (форма 0503737) отдельно по каждому виду финансового обеспечения;
- сведения о движении нефинансовых активов (форма 0503768) отдельно по каждому виду финансового обеспечения и др.

Источниками финансового обеспечения ГБПОУ КЖГТ являются:

- субсидии, предоставляемые из бюджета города Москвы на оказание государственных услуг в соответствии с государственным заданием;
- субсидии, предоставляемые Учреждению на иные цели;
- доходы, полученные от осуществления приносящей доход деятельности;
- бюджетные ассигнования на выполнение публичных обязательств;
- иные источники, не запрещенные федеральными законами.

В прошедшем году деятельность Учреждения осуществлялась в соответствии с государственным заданием на 2019/2020 год и плановый период 2020/2020 годов, утвержденным приказом Департамента образования города Москвы от 17.03.2019 № 25ГЗ.

Государственным заданием предусмотрены следующие виды работ и услуг:

- реализация образовательных программ профессионального обучения (программ профессиональной подготовки по профессиям рабочих, должностям служащих) в количестве 47 услуг;
- предоставление специальных условий обучения (воспитания) детям с ограниченными возможностями здоровья в объеме 47 услуг;
- реализация образовательных программ основного общего образования обучающихся, за исключением обучающихся из числа детей-инвалидов в объеме 50 услуг;
- реализация программ подготовки квалифицированных рабочих, служащих в области инженерного дела, технологий и технических наук;
- Реализация программ подготовки специалистов среднего звена в области инженерного дела, технологий и технических наук;
- Реализация программ подготовки специалистов среднего звена в области наук об обществе;
- Работа по организации деятельности творческих коллективов, студий, кружков, секций, любительских объединений.

При определении размеров оплаты труда работников Учреждение руководствуется Положением об оплате труда работникам Учреждения от 27.04.2012, утвержденным директором Учреждения, принятом Советом Учреждения (протокол № 1 от 27.04.2012), согласованным с Председателем Профкома Учреждения (далее – Положение об оплате труда). Данное положение является неотъемлемой частью действующего Коллективного договора. С момента принятия данного положения уже дважды в него вносились изменения отдельными локальными актами. Помимо вышеуказанного положения Учреждение руководствуется следующими локальными актами: от 17.01.2012 «О стимулирующих выплатах работникам», от 17.01.2012 «О материальной помощи работникам».

Согласно п. 2.6.1 Устава, Учреждение вправе сверх установленного государственного задания, а также в случаях, определенных федеральными

законами, в пределах установленного государственного задания выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к его основным видам деятельности, для граждан и юридических лиц за плату и на одинаковых при оказании одних и тех же услуг условиях.

Учреждением были разработаны следующие положения:

- об оказании платных образовательных услуг;
- о заочном отделении;
- о структурном подразделении «Учебный центр повышения квалификаций».

Приказом по Колледжу от 06.06.2013 №101/1 в соответствии с лицензией создано структурное подразделение «Учебный центр профессиональных квалификаций». Положение о структурном подразделении «Учебный центр повышения квалификаций» принято в соответствии с Федеральным законом от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», методическими рекомендациями по формированию многофункциональных центров прикладных квалификаций (письмо Министерства образования и науки Российской Федерации от 06 марта 2013 г. № 06 - 115) и рекомендациями Учебно-методического центра по профессиональному образованию Департамента образования города Москвы по подготовке Положения о структурном подразделении «Учебный центр профессиональных квалификаций».

В ГБПОУ КЖГТ функционирует автошкола в соответствии с примерными программами подготовки водителей транспортных средств, утвержденными Приказом Министерства образования и науки РФ от 18.06.2010г. №636.

Организация образовательного процесса регламентируется учебным планом и расписанием учебных занятий для каждой специальности.

Рассмотрим вопросы стипендиального обеспечения и материальной поддержки студентов. В данном контексте можно перечислить следующие

локальные акты: Положение о стипендиальном обеспечении и других формах материальной поддержки обучающихся и студентов, утвержденное директором Учреждения 01.09.2011, Положение о стипендиальном обеспечении и других формах материальной поддержки обучающихся и студентов, утвержденное директором Учреждения 01.09.2012, Положение о стипендиальном обеспечении и других формах материальной поддержки обучающихся, утвержденное директором Учреждения 01.09.2013.

Стипендиальный фонд формируется в соответствии с требованиями пункта 15 «Типового положения о стипендиальном обеспечении и других формах материальной поддержки учащихся федеральных государственных образовательных учреждений начального профессионального образования, студентов федеральных государственных образовательных учреждений высшего и среднего профессионального образования, аспирантов и докторантов», утвержденного Постановлением Правительства РФ от 27 июня 2001 года № 487 (Типовое положение о стипендиальном обеспечении № 487), с учетом контингента обучающихся и размера стипендии, установленного законодательством РФ[30].

Таким образом, нами было подробно рассмотрено финансово-хозяйственное направление в деятельности ГБПОУ КЖГТ.

Глава 3 Обеспечение законности финансово-хозяйственной деятельности бюджетных учреждений СПО

3.1 Финансовый контроль как инструмент обеспечения законности финансово-хозяйственной деятельности

Важнейшим средством обеспечения законности финансово-хозяйственной деятельности является финансовый контроль.

Изучение правовых основ государственного финансового контроля за деятельностью государственных бюджетных учреждений особенно актуально в условиях изменения правового положения государственных бюджетных образовательных учреждений и необходимости соответствующей реорганизации всей системы финансового контроля за деятельностью данных учреждений, перешедших на принципиально новую систему финансирования в рамках государственного задания [81, с. 110].

В научной литературе можно найти множество определений государственного финансового контроля, при этом авторы по-разному подходят к формулировке этого понятия [48, с. 135-140].

Проблему существенно усугубляет и то, что в российском законодательстве до сих пор отсутствует легальное определение государственного финансового контроля [34, с. 91].

По мнению проф. А. И. Землина, под государственным финансовым контролем следует понимать «осуществляющую с использованием специфических организационных форм и методов деятельность уполномоченных органов и должностных лиц в целях установления законности и достоверности финансовых операций, объективной оценки их экономической целесообразности и эффективности» [48, с. 144].

Анализируя законодательство в сфере государственного финансового контроля, А. И. Землин приходит к выводу [48, с. 145-160], что закрепление

системы, структуры и компетенции контрольных органов в российском законодательстве осуществлено весьма нечетко, неполно и противоречиво.

В действующей редакции указа Президента Российской Федерации от 25.07.1996 № 1095 «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации» [16] установлено, что в Российской Федерации государственный финансовый контроль включает в себя контроль за исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов, организацией денежного обращения, использованием кредитных ресурсов, состоянием государственного внутреннего и внешнего долга, государственных резервов, предоставлением финансовых и налоговых льгот и преимуществ.

В соответствии с пунктом 2 вышеупомянутого Указа государственный финансовый контроль возлагается на Счетную палату Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации (Главное управление федерального казначейства и Контрольно-ревизионное управление), Министерство Российской Федерации по налогам и сборам, Государственный таможенный комитет Российской Федерации, Федеральную службу России по валютному и экспортному контролю, контрольно – ревизионные органы федеральных органов исполнительной власти, а также иные органы, осуществляющие контроль за поступлением и расходованием средств федерального бюджета и федеральных внебюджетных фондов.

При этом, как справедливо отмечает А. И. Землин [48, с. 146], не учтено то обстоятельство, что в настоящее время из Бюджетного кодекса РФ (далее – БК РФ) исключены положения, устанавливавшие ранее контрольные и надзорные функции Министерства финансов.

Основы финансового контроля содержатся во многих главах БК РФ, но наиболее полно они отражены в главе 26 – «Основы государственного (муниципального) финансового контроля».

Федеральным законом от 23.07.2013 г. №252-ФЗ [15], имеющим в качестве своей основной цели развитие системы государственного и муниципального финансового контроля, были внесены существенные изменения в Бюджетный кодекс. Были уточнены бюджетные полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления в данной сфере, исключена возможность проведения необоснованных проверок хозяйствующих субъектов и пр.

06.08.2019 вступили в силу изменения, внесенные Федеральным законом от 26.07.2019 года № 199-ФЗ в Бюджетный кодекс в части совершенствования системы государственного (муниципального) финансового контроля.

В соответствии с частью 1 ст. 265 БК РФ государственный (муниципальный) финансовый контроль подразделяется на внешний и внутренний, предварительный и последующий. Однако непосредственно понятия внешнего и внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля не определены.

К органам внешнего государственного (муниципального) финансового контроля БК РФ относит Счетную палату РФ, а также контрольно-счетные органы субъектов РФ и муниципальных образований (ч.2 ст.265) [2].

Внутренний финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений осуществляется Федеральным казначейством, органами государственного (муниципального) финансового контроля, являющимися соответственно органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций, финансовых органов субъектов РФ (муниципальных образований) (ч.3 ст.265) [2].

Полномочия органов внешнего государственного (муниципального) финансового контроля определены в ст. 268.1 БК РФ. Полномочиями Федерального казначейства (финансовых органов субъектов Российской Федерации или муниципальных образований) определены в ст. 269.1 БК РФ.

Полномочиями органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля определены в ст. 269.2 БК РФ.

Предварительный контроль осуществляется в целях предупреждения и пресечения бюджетных нарушений в процессе исполнения бюджетов бюджетной системы РФ, последующий – по результатам исполнения бюджетов бюджетной системы РФ в целях установления законности их исполнения, достоверности учета и отчетности.

В соответствии с ч.1 ст.266.1 БК РФ государственные (муниципальные) учреждения являются объектами государственного (муниципального) контроля.

Методами осуществления государственного (муниципального) финансового контроля являются проверка, ревизия, обследование, санкционирование операций (ч.1 ст. 267.1) [2].

В соответствии с пунктом 3 Положения об осуществлении федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального бюджетного учреждения [17] учредитель осуществляет контроль за деятельностью федерального бюджетного учреждения в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Кроме того, для понимания сферы финансового контроля со стороны учредителя важны также и другие положения п. 3 указанного Положения. Так, учредитель: формирует и утверждает государственное задание; определяет перечень особо ценного движимого имущества; предварительно согласовывает совершение федеральным бюджетным учреждением крупных сделок; принимает решения об одобрении сделок с заинтересованностью; устанавливает порядок определения платы за услуги (работы), относящиеся к основным видам деятельности федерального бюджетного учреждения, оказываемые им сверх установленного государственного задания, а также в случаях, определенных федеральными законами, в пределах установленного государственного задания; определяет порядок составления и утверждения

отчета о результатах деятельности учреждения и об использовании закрепленного за ним федерального имущества; согласовывает распоряжение особо ценным движимым имуществом и др.

Недостаточная определенность порядка проведения и правил оформления контрольных мероприятий несет в себе риск получения низкого качества проводимых учредителем проверок, что, как следствие, поощряет нарушения в финансовой деятельности государственных учреждений.

Как уже отмечалось ранее, бюджетные учреждения не являются получателями бюджетных средств, следовательно, и процедуры исполнения бюджета к ним не применимы. В конечном итоге, контрольные органы лишены столь мощного инструментария проверочных мероприятий, как в случае с получателями бюджетных средств. В сущности, может быть проверено лишь соответствие показателей финансового плана и государственного задания, а также правильность и достоверность отражения в отчетности расхода средств, получаемых в форме субсидии. Можно заключить, что переход государственных учреждений на такие типы учреждений, как бюджетные и автономные, существенно снижает контрольный потенциал внутриведомственного текущего контроля и требует незамедлительной выработки новых подходов и методик контрольных мероприятий в интересах обеспечения законности и эффективности финансово-хозяйственной деятельности указанных учреждений [74, с. 250].

В настоящее время, в связи с изменением правового положения государственных учреждений, для бюджетных и автономных учреждений система внутриведомственного финансового контроля существенно изменилась. Финансовый орган государственного учреждения, использующего бюджетные средства, получаемые в форме субсидии, обязан проводить внутриведомственный финансовый контроль на предмет законности, целесообразности (эффективности) расходования средств, своевременной уплаты налогов. Система внутреннего финансового контроля

в государственных учреждениях должна основываться на общих требованиях законодательства, однако учитывать специфику предназначения государственных учреждений, а также необходимость контроля за выполнением государственного задания.

В связи с существенным изменением условий финансового обеспечения государственных учреждений, возможностью осуществления ими приносящей доход деятельности и последующего самостоятельного распоряжения полученными средствами, возникает вопрос о возможности независимого финансового контроля за бюджетными и автономными учреждениями. Указанная возможность основана на праве учредителя и самих организаций привлекать для осуществления независимого финансового контроля на договорной основе аудиторские организации [72, с. 21].

Что касается общественного финансового контроля, то его осуществление в настоящее время в отношении государственных учреждений выходит на новый качественный уровень.

В соответствии с Федеральным законом от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об общественной палате Российской Федерации» была образована Общественная палата. Она формировалась на основе добровольного участия в ее деятельности граждан Российской Федерации, общественных объединений и объединений некоммерческих организаций.

Цель создания общественной палаты – обеспечение взаимодействия граждан с органами государственной власти и органами местного самоуправления при формировании социальной политики для защиты конституционных прав граждан и обеспечения общественной безопасности и правопорядка.

Способствовать развитию общественного контроля в отношении государственных учреждений должно быть законодательно закрепленное в ст. 32 Закона «О некоммерческих организациях» требование, согласно

которому «бюджетные учреждения должны гарантировать открытость, размещая в сети Интернет следующие сведения: юридические документы (учредительные документы; свидетельство о государственной регистрации; решение учредителя о создании; решение учредителя о назначении руководителя; положения о филиалах, представительствах)».

Тем же порядком размещаются и финансовые документы учреждений: план финансово-хозяйственной деятельности; годовая бухгалтерская отчетность; сведения о проведенных в отношении учреждения контрольных мероприятиях и их результатах; государственное задание на оказание услуг (выполнение работ); отчет о результатах деятельности и об использовании закрепленного госимущества. Исключение могут составлять лишь документы, содержащие государственную тайну.

Вопросы, касающиеся пределов, направлений, форм и методов взаимодействия Учредителя учреждения, его финансовых и контрольных органов, самих государственных учреждений с организациями, осуществляющими общественный контроль, в настоящее время окончательно теоретически не проработаны и легального закрепления не имеют, что ставит перед юристами необходимость теоретического осмысления имеющихся наработок и выработки на этой основе практических рекомендаций по совершенствованию законодательства [60, с. 376-378].

Анализ нормативной правовой базы и практики деятельности контрольных органов дает основания для вывода о том, что для решения некоторых проблем взаимодействия органов финансового контроля в процессе реализации их полномочий в отношении государственных учреждений целесообразно:

- четко разграничить полномочия органов государственного финансового контроля по организационному и функциональному признаку;

– разработать механизм правовых гарантий, обеспечивающих недопущение необоснованного вмешательства одних контрольных органов в сферу деятельности иных органов;

– обеспечить преобладающее значение предварительного и текущего финансового контроля в системе контрольных мероприятий, обеспечив их комплексное проведение как органами надведомственного, так и ведомственного контроля;

– разработать систему и методику взаимодействия органов ведомственного финансового контроля с органами прокуратуры по вопросам осуществления контроля и надзора за законностью финансовой деятельности государственных организаций с учетом новых условий финансового обеспечения их деятельности;

– подготовить методические рекомендации по осуществлению финансового контроля в бюджетных и автономных государственных учреждениях.

Вступление в силу Федерального закона № 199-ФЗ обуславливает необходимость учета в формировании организационной составляющей финансового контроля нового механизма финансового обеспечения государственного учреждения и развития финансового менеджмента.

При переходе со сметного финансирования деятельности государственных учебных заведений высшего профессионального образования как получателей бюджетных средств на финансовое обеспечение посредством предоставления субсидий в соответствии с государственным заданием закономерно должны быть изменены система и компетенция контрольных органов, порядок осуществления контрольных процедур.

Для учреждений, получивших статус бюджетных и автономных учреждений, условия финансового обеспечения изменились кардинально:

учреждение такого типа перестает быть получателем бюджетных средств, теряя, тем самым, статус участника бюджетного процесса.

Предоставление субсидии осуществляется на основании соглашения, заключаемого федеральным бюджетным (автономным) учреждением и федеральным органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, которое и определяет права, обязанности 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.

В связи с этим возникает вопрос о правовой природе такого соглашения, а также возможности осуществления внешнего государственного финансового контроля в отношении лица, не являющегося участником бюджетного процесса.

Таким образом, если вести логику рассуждения в направлении оптимизации положений законов в сфере обеспечения финансового контроля, то будет актуальным принять ряд следующих законодательных актов:

- о финансовом контроле (о его видах и формах, субъектах, его осуществляющих, - государственном, негосударственном, общественном, в том числе необходимо дать легальное определение финансового контроля);

- о государственном финансовом (муниципальном) контроле (его целях, задачах, осуществляющих его органах, применяемых методах, правах, обязанностях и ответственности, в том числе необходимо дать легальное определение финансового государственного (муниципального) контроля, а также дать четкое определение и более полно раскрыть понятия видов государственного финансового контроля, упоминающихся в БК РФ).

3.2 Проблема нарушения законности в процессе осуществления государственными бюджетными образовательными учреждениями финансово-хозяйственной деятельности на примере ГБПОУ КЖГТ

Опираясь на материалы ревизий образовательных учреждений, можно выделить различные типы злоупотреблений в их финансово-хозяйственной деятельности. В целом их можно разделить на четыре группы[81, с. 111]:

- 1) нецелевое использование бюджетных средств образовательным учреждением;
- 2) нарушения при приеме абитуриентов и организации учебного процесса;
- 3) нарушения порядка распоряжения имуществом образовательного учреждения;
- 4) нарушения в сфере трудовых отношений.

Рассмотрим эти типы финансовых нарушений несколько подробнее.

1. Практически в каждом образовательном учреждении в ходе проверок выявляются многочисленные факты использования бюджетных средств не по их прямому назначению, при этом суммы могут колебаться в пределах от мелких недостач до многомиллионных хищений. К нецелевому использованию бюджетных средств можно отнести следующие нарушения: несоответствие фактических доходов и расходов источникам формирования и направлениям использования денежных средств; использование бюджетных средств на покрытие расходов, подлежащих финансированию за счет доходов от внебюджетной деятельности и др. [51, с. 69-72; 83, с. 48].

2. В образовательном учреждении процесс приема абитуриентов, как правило, регулируется локальными нормативными актами, контроль за исполнением их обычно осуществляется поверхностно, что открывает значительные возможности для различных махинаций. В качестве примера можно привести: набор студентов сверх контрольных цифр плана приема;

организация различных платных программ дополнительного профессионального образования, реализуемых без выдачи документов установленного образца; зачисление в состав учебных групп после оплаты обучения, а не по результатам вступительных испытаний; нарушения при расходовании стипендиального фонда и др. [35, с. 180; 36, с. 399].

3. По результатам проверок нередко выявляются факты нарушений законодательства, которые затрагивают все уровни управления имуществом образовательных организаций. Например: ненадлежащий учет и оформление имущественных прав на объекты недвижимого имущества, находящиеся на балансе образовательной организации; распоряжение имуществом образовательной организации без согласования с учредителем; занижение ставок арендной платы и фактических размеров площадей, сдаваемых в аренду, неверный расчет коммунальных услуг; несоответствие заявленных и фактических сумм по договорам, заключаемым на обслуживание имущества [46, с. 18; 49, с. 53].

4. Расходы образовательных учреждений на оплату труда сотрудников составляют значительную часть расходов, в т. ч. за счет предоставленных субсидий, при этом распределением денежных средств занимается руководство учреждения. В этой связи наиболее часто выявляются следующие виды нарушений: распределение фонда заработной платы в пользу администрации и приближенных к ней лиц; завышение окладов педагогических работников, надбавок к ним и доплат стимулирующего характера; совмещение нескольких должностей по внутреннему совместительству без непосредственного выполнения своих служебных обязанностей и т.д. [37, с. 139; 39, с. 166; 40, с. 92; 41, с. 45; 42, 132].

Рассмотрим порядок предоставления субсидий на конкретных примерах (данные за 2013 год). Субсидия на выполнение государственного задания предоставляется Соглашением о порядке и условиях предоставления из бюджета города Москвы субсидии на финансовое обеспечение

выполнение государственного задания от 09.01.2013 № 96 – предоставлена субсидия на выполнение государственного задания на 2013 год в сумме 211032544,00 рубля, код классификации расходов бюджета города Москвы 075/0704/ОЗВ1781/611/241. Дополнительным соглашением от 29.04.2013 №1683 к соглашению о порядке и условиях предоставления из бюджета города Москвы субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания от 09.01.2013 № 96 сумма субсидии увеличена на 500 000,00 рублей и составила 211 532 544,00 рубля. Дополнительным соглашением от 19.07.2013 №278138 к соглашению о порядке и условиях предоставления из бюджета города Москвы субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания от 09.01.2013 № 96 сумма субсидии Учреждению уменьшена на 2 066 380,00 рублей и составила 208 966 164,00 рубля.

Соглашением о порядке и условиях предоставления из бюджета города Москвы субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания от 27.08.2013 № 194 предоставлена субсидия на выполнение государственного задания на 2013 (4 месяца 2013 года) и плановый 2014 год в сумме 20 571 413 рублей, код классификации расходов бюджета города Москвы 075/0704/ОЗВ1781/611/241. Дополнительным соглашением от 26.09.2013 №3445 к соглашению о порядке и условиях предоставления из бюджета города Москвы субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания от 27.08.2013 № 194 сумма субсидии Учреждению увеличена на 226 305 439,00 рублей и составила 246 876 852,00 рубля.

Из них средства субсидии на выполнение государственного задания в сентябре-декабре 2013 года составили 82 264 262,00 рублей.

Согласно отчету об исполнении плана финансово-хозяйственной деятельности (форма по ОКУД 0503737) на 01.01.2014 утверждено плановых назначений на 2013 год на общую сумму 291 230 426,00 рублей. Плановые назначения в части поступления (доход) денежных средств на лицевой счет

Учреждения выполнены в сумме 291 230 426,00 рублей (100% от планируемых поступлений).

С учетом остатка 2012 года в сумме 29 536 822,04 рубля общая сумма средств на выполнение государственного задания в 2013 году составляет 320 767 248,04 рублей.

В 2013 году из средств субсидии на выполнение государственного задания Учреждением запланированы расходы в общей сумме 274 109 704,66 рубля (в том числе остаток 2012 года в сумме 29 536 822,04 рубля).

Фактические расходы в 2013 году по средствам субсидии на выполнение государственного задания сложились в общей сумме 274 109 704,66 рубля, в том числе:

По результатам финансово-хозяйственной деятельности в 2013 году образовался остаток средств субсидии, выделенной на выполнение государственного задания, неизрасходованных ГБПОУ КЖГТ, общая сумма которого составила 46 657 543,38 рубля.

Общий остаток средств субсидии на выполнение государственного задания в общей сумме 46 657 543,38 рубля, неизрасходованных в 2013 году, является остатком, планируемым к использованию в 2014 году на стимулирующие выплаты работникам учреждения (19 700 000,00 рублей), на начисления на оплату труда (2 957 543,38 рубля) и закупку учебного оборудования (24 000 000,00 рублей).

Рассмотрим порядок предоставления на цели, не связанные с выполнением государственного задания (целевые субсидии).

Соглашением о предоставлении субсидий из бюджета города Москвы Колледжу предоставлена субсидия на цели, не связанные с финансовым обеспечением выполнения им государственного задания от 30.01.2013 № 75 (далее – Соглашение № 75) в сумме 15 069 797,07 руб., в том числе:

- бесплатное одноразовое питание учащихся образовательных учреждений среднего профессионального образования, а также бесплатное

трехразовое питание обучающихся по программам начального профессионального образования из числа иногородней молодежи, проживающих в общежитиях государственных образовательных учреждений, реализующих программы начального и среднего профессионального образования. Код классификации расходов бюджета города Москвы – 075/1002/04A0303/612/241, код субсидии 075 1 13 050, в сумме 10 563 797,07 руб.;

- компенсационные выплаты учащимся и студентам государственных образовательных учреждений. Код классификации расходов бюджета города Москвы – 075/1002/04A0308/612/241, код субсидии 075 1 13 059, в сумме 4506 000,00 рублей.

Дополнительным соглашением от 02.09.2013 №1 к Соглашению № 75 сумма субсидии увеличена на 1 731,00 рубль и составила 15 071 528,07 рублей. Дополнительным соглашением от 03.10.2013 №2 к Соглашению № 75 сумма субсидии увеличена на 301 517,67 рублей и составила 15 371 314,74 рублей. Дополнительным соглашением от 23.12.2013 №3 к Соглашению № 75 первоначально утвержденная сумма субсидии увеличена на 11 684 011,88 рублей и составила 26 753 808,95 рублей. Дополнительным соглашением от 24.12.2013 №4 к Соглашению № 75 сумма субсидии увеличена на 11 785 484,98 рублей и составила 26 855 282,05 рублей. Дополнительным соглашением от 27.12.2013 №5 к Соглашению № 75 сумма субсидии увеличена на 13 490 775,98 рублей и составила 28 560 573,05 рублей, в том числе:

- проведение текущего ремонта и разработки проектной документации. Код классификации расходов бюджета города Москвы – 075/0704/03B1084/612/241, код субсидии 075 1 13 001, в сумме 1 705 291,00 рубль;

- развитие кадрового потенциала в системе образования. Код классификации расходов бюджета города Москвы –

075/0704/03B0185/612/241, код субсидии 075 1 13 003, в сумме 299 786,67 рублей;

- бесплатное одноразовое питание учащихся образовательных учреждений среднего профессионального образования. Код классификации расходов бюджета города Москвы - 075/1002/04A0303/612/241, код субсидии 075 1 13 050, увеличена в сумме на 11 382 494,21 рублей и составила 21 946 291,28 рублей;

- обеспечение бланками государственного образца об уровне образования, квалификации и медальной продукцией. Код классификации расходов бюджета города Москвы - 075/0704/03B0698/612/241, код субсидии 075 1 13 075, в сумме 101 473,10 рублей;

- компенсационные выплаты учащимся и студентам государственных образовательных учреждений. Код классификации расходов бюджета города Москвы – 075/1002/04A0308/612/241, код субсидии 075 1 13 059, сумма субсидии увеличена на 1 731,00 рубль и составила 4 507 731,00 рубль.

Таким образом, общая сумма целевых субсидий на 2013 год составила 28 560 573,05 рубля.

Согласно отчету на 01.01.2014 об исполнении плана финансово-хозяйственной деятельности (форма по ОКУД 0503737) утверждено плановых назначений в части поступлений на общую сумму 28 560 573, 75 рубля.

Плановые назначения в части поступления (доход) денежных средств на лицевой счет Учреждения выполнены в полном объеме (100 %).

С учетом остатка 2012 года в сумме 11 897 349,87 рублей общая сумма средств целевых субсидий в 2013 году составляет 40 457 922,92 рубля.

В 2013 году из указанных средств Учреждением запланированы расходы в общей сумме 24 666 545,08 рублей.

Фактические расходы Учреждения в 2013 году сложились в общей сумме 24 666 545,08 рублей.

По результатам финансово-хозяйственной деятельности в 2013 году образовался остаток средств целевых субсидий, неизрасходованных Колледжем, общая сумма которого составила 15 791 377,84 рублей.

Общий остаток средств целевых субсидий в общей сумме 15 791 377,84 рублей, неизрасходованных учреждением в 2013 году, является остатком, планируемым к использованию в 2014 году на проведение текущего ремонта (2 505 291,00 рубль), на организацию питания обучающихся (13 182 642,80 рублей), на компенсационные выплаты обучающимся (1 818,00 рублей), на обеспечение бланками документов об образовании государственного образца (101 626,04 рублей).

Приносящая доход деятельность (собственные доходы Учреждения): согласно отчету на 01.01.2014 об исполнении плана финансово-хозяйственной деятельности (форма по ОКУД 0503737) утверждено плановых назначений на общую сумму 23 504 980,03 рублей.

Плановые назначения в части поступления (доход) денежных средств на лицевой счет ГБПОУ КЖГТ от приносящей доход деятельности выполнены в полном объеме (100%).

С учетом переходящего остатка 2012 года в сумме 415 002, 07 рублей общая сумма средств от приносящей доход деятельности в 2013 году составила 23 919 982,10 рубля. В 2013 году из указанных средств Учреждением запланированы расходы в общей сумме 23 673 016,45 рублей.

Фактические расходы в 2013 году по указанным средствам сложились в общей сумме 23 673 016,45 рублей.

По результатам финансово-хозяйственной деятельности в 2013 году образовался остаток средств от приносящей доход деятельности, неизрасходованных учреждением, общая сумма которого составила 246 965,65 рубля (КОСГУ 310). Указанные средства были запланированы Учреждением к использованию в 2014 году на приобретение основных средств.

Бюджетные ассигнования на исполнение публичных обязательств перед физическими лицами в денежной форме. Согласно отчету об исполнении бюджета по состоянию на 01.01.2014 (форма по ОКУД 0503127) лимиты бюджетных обязательств в 2013 году утверждены в общей сумме 10 804 076,00 рублей. Исполнено бюджетных назначений в общей сумме 7 962 187,00 рублей (73,6%). Неисполненные бюджетные назначения в общей сумме 2 841 888 ,00 рубля зачтены в доход бюджета города Москвы.

В период с 01.01.2013 года по 31.08.2013 года деятельность ГБПОУ КЖГТ осуществлялась в соответствии с государственным заданием, утвержденным приказом Департамента образования города Москвы от 21.12.2012 № 854.

В данное государственное задание приказом Департамента образования города Москвы от 19.07.2013 года № 337 вносились изменения в части объема предоставляемых услуг.

Государственным заданием с 01.01.2013 года по 31.08.2013 года предусматривались следующие виды работ и услуг:

- предоставление начального профессионального образования, в том числе для детей с ограниченными возможностями здоровья и детей-инвалидов (в том числе с использованием дистанционных образовательных технологий) в количестве 1 192,00 услуг (с 01.04.2013 – 1 162 услуги);

- предоставление среднего профессионального образования, в том числе с использованием дистанционных образовательных технологий в количестве 839 услуг (с 01.04.2013 – 817 услуг);

- предоставление дополнительного образования, в том числе для детей с ограниченными возможностями здоровья и детей-инвалидов (в том числе с использованием дистанционных образовательных технологий) в количестве 485 услуг (без изменений с 01.04.2013);

- предоставление профессиональной подготовки, в том числе для детей с ограниченными возможностями здоровья и детей-инвалидов (в том числе с

использованием дистанционных образовательных технологий) в количестве 54 услуг (без изменений с 01.04.2013);

- организация фестивалей, конкурсов, выездных мероприятий различной направленности (тематические творческие смены, краеведческие туристические походы, экскурсии, выездные семинары и т.д. в соответствии с утвержденным планом мероприятий (организация и проведение 5-ти дневных учебных сборов по 35-ти часовой учебной программе с юношами, проходящими подготовку по основам военной службы) в количестве 1 государственной работы для 200 человек.

О масштабах нарушений финансово-хозяйственной деятельности можно судить по результатам проверок. Так, например, в соответствии с планом проведения Департаментом образования города Москвы мероприятий по обеспечению финансового контроля в первом полугодии и на основании приказов Государственного казенного учреждения Службы финансового контроля Департамента образования города Москвы (далее по тексту – ГКУ СФК ДО) от 25.03.2014 № 61-03/2014-ФК, от 18.04.2014 № 61-04/2014-ФК/2 работниками ГКУ СФК ДО была проведена выездная проверка финансово-хозяйственной деятельности Государственного бюджетного образовательного учреждения среднего профессионального образования города Москвы Железнодорожного колледжа № 52 с 25.03.2014 по 25.04.2014. Проверяемый период с 01.01.2012 по 31.12.2013. результаты проверки отражены в Акте от 25 апреля 2014 года.

Директором Колледжа в проверяемом периоде являлся Запорожченко Михаил Николаевич.

Так, например, при проверке полноты выполнения государственного задания сверкой фактического контингента обучающихся с объемами услуг, предусмотренных государственным заданием, было установлено, что в число получателей государственных услуг включались обучающиеся, находящиеся в академическом отпуске. При том, что в соответствии с пунктами 5.4

разделов Государственного задания предоставление получателю государственной услуги академического отпуска является основанием для приостановления или отказа в оказании государственной услуги, то есть приводит к изменению потребности в государственной услуге. Согласно пунктам 11 разделов государственного задания изменение потребности в Государственной услуге или отклонение от фактического объема оказываемых услуг более чем на 2% является основанием для внесения изменений в государственное задание. Количество получателей услуг в целом отклонялось от показателей государственного задания более чем на 2%. Таким образом, вследствие отклонения фактического числа получателей услуг от объемов государственного задания более чем на 2% Колледжу в 2012 году было излишне выделено средств субсидии на выполнение государственного задания в общей сумме 23 139 599,35 руб.

В 2013 году в число получателей государственных услуг включались обучающиеся, находящиеся в академическом отпуске, а также в отдельных случаях – лица, обучающиеся на договорной основе, что привело к завышению фактической численности получателей услуг. Также в 2013 году по государственной услуге предоставления дополнительного образования установлено, что фактически услуга оказывалась большему числу получателей, чем предусмотрено государственным заданием. Таким образом, вследствие отклонения фактического числа получателей услуг от объемов государственного задания более чем на 2% Колледжу в течение 8 месяцев 2013 года излишне выделено средств субсидии на выполнение государственного задания в общей сумме 6 852 144,17 руб.

В ходе проверки расходов учреждения (целевое и эффективное использование бюджетных ассигнований и средств бюджетных субсидий на выполнение государственного задания, иные цели (при наличии) и средств, выделенных на исполнение публичных обязательств), в частности, расходов на оплату труда, проверкой соблюдения норм и требований Положения об

оплате труда и установления доплат и надбавок работникам других категорий выявлено следующее.

Согласно пункту 6.9 Положения об оплате труда работникам Учреждения устанавливаются доплаты за ученую степень в размере 10% от должностного оклада (ставки) за наличие степени кандидата наук по профилю образовательного учреждения или профилю преподаваемых дисциплин. Согласно пункту 16 Приложения №3 Постановления Правительства Москвы от 19.07.2005 № 523-ПП за наличие степени кандидата наук по профилю образовательного учреждения или преподаваемых дисциплин разряд оплаты труда устанавливается выше на один по сравнению с разрядом, определенным ЕТС с учетом требований тарифно-квалификационных характеристик. То есть при условии, если степень кандидата наук соответствует требованиям о профильности образовательного учреждения или преподаваемого предмета, то работнику может быть установлено 2 вида доплаты: повышение на один разряд ЕТС и 10% к должностному окладу. В ходе проверки установлено, что заместителю директора по учебной работе Феоктистову Павлу Александровичу, на основании приказа Учреждения от 01.03.2012 № 32/4 «Об оплате на разряд выше, заместителю директора по УР П. А. Феоктистову, имеющему ученую степень» оплата осуществлялась по 14 разряду (на разряд выше). Доплата в размере 10% к должностному окладу ЕТС П. А. Феоктистову не устанавливалась. П. А. Феоктистов имеет ученое звание «кандидат исторических наук», которое не соответствует профилю образовательной организации. Кроме того, Феоктистов П.А. не осуществляет педагогическую деятельность и не ведет занятий по профилю «История». Таким образом, в нарушение пункта 16 Приложения № 3 Постановления Правительства Москвы от 19.07.2005 № 523-ПП и пункта 6.9 Положения об оплате труда работникам Учреждения Феоктистову П.А. установлена доплата и выплачено в 2012 году 29 502,00 рублей (справочно: начисления составили -8 909,6 рублей), в 2013 году – 88 506,00 рублей (справочно:

начисления составили – 26 728,80 рублей). Помимо этого, из средств от приносящей доход деятельности приказом Учреждения от 01.03.2012 года № 32/5 П. А. Феоктистову установлена доплата в размере 10% от должностного оклада (ставки) за звание доцента. Следует отметить, что п. 6.9 Положения об оплате труда работникам Учреждения приведен исчерпывающий перечень доплат за ученую степень или почетное звание. Согласно данному перечню доплата за звание доцента не предусмотрена. Таким образом, Феоктистову из средств от приносящей доход деятельности была установлена и производилась непредусмотренная локальным актом доплата. В 2012 году П. А. Феоктистову выплачено 39 670,00 рублей (справочно: начисления составили – 11 980,34 рублей), в 2013 году – 41 тыс. 936,00 рублей (справочно: начисления составили – 26 728,81 рублей).

Проверка правильности установления доплат за расширение зоны обслуживания показала следующее. Согласно пункту 5.6 Положения об оплате труда оплата труда за расширение зоны обслуживания относится к выплатам компенсационного характера за работу в условиях, отклоняющихся от нормальных. Согласно пункту 5.9 Положения об оплате труда оплата труда размер доплаты при расширении зон обслуживания определяется по соглашению сторон трудового договора с учетом содержания и (или) объема дополнительной работы. Однако некоторым работникам в отсутствие дополнительных соглашений к трудовым договорам без определения объема и вида работ (в том числе без указания в приказе конкретной выполняемой работы) осуществлялись выплаты, при том, что этим же работникам в другие периоды оплата за расширение зоны обслуживания осуществлялась в соответствии с пунктом 5.9 Положения об оплате труда. Так, бухгалтеру М. М. Бондаревой приказом Учреждения от 02.04.2012 № 53/2 из средств от приносящей доход деятельности на период с 01.04.2012 по 30.06.2012 была установлена доплата за расширение зоны обслуживания в размере 30 000,00 рублей ежемесячно. При этом

Дополнительное соглашение к трудовому договору о расширении зоны обслуживания на указанный в приказе период не заключалось. Также в данном приказе не указано, какую именно работу должен выполнять данный работник. Таким образом, в нарушение пункта 5.9 Положения об оплате труда М. М. Бондаревой было выплачено 78 300,00 рублей (справочно: начисления составили - 23 646,60 рублей). Аналогично, секретарю учебной части Богдановой Елене Юрьевне на период с 28.05.2012 по 31.12.2012 установлена доплата в размере 9 000,00 рублей ежемесячно (приказ Учреждения от 28.05.2012 от № 91/6) из средств от приносящей доход деятельности и выплачено 46 980,00 рублей (справочно: начисления составили – 14 187,96 рублей). Аналогично, лаборанту Рассказову Игорю Николаевичу на период с 10.04.2012 по 30.06.2012 установлена доплата в размере 9 000,00 рублей ежемесячно (приказ Учреждения от 10.04.2012 от № 59/1) из средств субсидии на выполнение государственного задания и выплачено 20 998,63 рублей (справочно: начисления составили – 6 341,60 рублей).

Проверка расходов на оплату работ, услуг по содержанию имущества также выявила многочисленные нарушения. Например, акты выполненных работ в ряде случаев составляются формально, без расшифровки конкретных видов и объемов выполненных работ: учреждением заключены договоры от 01.02.2012 №80 и от 01.01.2013 №81 с ООО «Блеск и Ко» на вывоз ТБО, при этом в актах приемки выполненных работ не отражается количество и объем вывозимого мусора.

Учреждением заключен договор от 14.01.2013 г. №1-14 с ООО «Монолит» на проведение работ по «санитарной, омолаживающей и формовочной обрезки, по удалению аварийных и сухостойных деревьев, корчевке пней» в сумме 399 997,66 рублей. Оплата произведена в полном объеме за счет средств субсидии на выполнение государственного задания (платежное поручение от 05.09.2013 №615).

В процессе проверки объема выполненных работ Учреждением были представлены 2 порубочных билета: от 29.08.2012 № 06-14-1704/12 на вырубку 6 деревьев, формовочная обрезка 4-х деревьев и обрезка вершины – 1 дерево, от 29.08.2012 № 06-14-1703/12 на вырубку 2-х деревьев, омолаживающая обрезка – 4 дерева, формовочная обрезка – 2 дерева. Таким образом, Учреждением без порубочного билета были оплачены работы по омолаживающей обрезке 29 деревьев и валке 4 деревьев на общую сумму 222 638,89 рублей. Следует отметить, что зеленые насаждения по бухгалтерскому учету не числятся.

Проверка исполнения договоров на проведение ежемесячного технического обслуживания оргтехники с ООО «Основа безопасности» показала завышение выполненных работ в общей сумме составило 75 275,18 рублей. По договору подряда на проведение ежемесячного технического обслуживания пожарного водопровода от 26.06.2013 №01/13ТО с ООО «СтандартСервис» в сумме 365 491,98 рублей была завышена оплата за выполненные работы на сумму 132 906,34 рублей. По договору от 31.05.2013 №85Т-13-3 с ООО «Техносити» на проведение работ по устройству контура заземления в зданиях по адресам: ул. Каланчевская д.26 и ул. Напольная д.7 в сумме 313 221,81 рублей выявлено завышение объемов выполненных работ на сумму 163 666,17 рублей. По договору с ООО «Основа безопасности» от 26.04.2013 №2-13 РР на проведение текущего ремонта помещений в сумме 396 313,31 рублей выявлено завышение объема выполненных работ на сумму 6 681,44 рублей.

Учреждением был заключен договор от 17.01.2012 № 1Д-804-12 с ООО «Диавит» на проведение технического обслуживания систем приточно-вытяжной вентиляции в зданиях по адресам: г. Москва, ул. Каланчевская д.26; ул. Бойцовая, д.6, к.8б; Напольный проезд, д.7 на сумму 399 996,00 рублей. Данные приточные общеобменные установки длительное время (более 3 лет) находились в неисправном состоянии, следовательно, их техническое

обслуживание не могло осуществляться в связи с их неисправностью. Завышение объемов работ составило в общей сумме 205 582,55 рублей.

Серьезные нарушения выявлены и при проверке использования средств, выделенных на формирование стипендиального фонда и выплату стипендий.

В ходе проверки установлено, что в проверяемом периоде обучающимся переходящего контингента, успешно завершившим учебный год (на «4» и «5») и получившим право до наступления следующего семестра на получение академической стипендии без имеющихся на то оснований не выплачивалась академическая стипендия за летние месяцы (июль, август). Тогда как согласно пункту 21 Типового положения о стипендиальном обеспечении № 487 выплата академической студенту прекращается с месяца, следующего за месяцем издания приказа о его отчислении. Обучающиеся переходящего контингента на период летних каникул не отчисляются из образовательной организации, соответственно у Учреждения отсутствуют основания на прекращения выплат академических стипендий в летние месяцы. Таким образом, в 2012 году недоплачено академических стипендий 108 обучающимся на общую сумму 89 200,00 рублей, в 2013 году – 224 обучающемуся на общую сумму 186 400,00 рублей.

В 2011 году между Колледжем, в лице директора Запорожченко М.Н. (Заказчик) и ООО «Коникс-Школьник», в лице генерального директора А. В. Кошелева (Исполнитель), на основании результатов размещения государственного заказа города Москвы, путем проведения открытого конкурса на право заключения государственного контракта на организацию питания обучающихся и студентов Учреждения был заключен Гражданско-правовой договор от 23.12.2011 № 20-52-Д. Договор зарегистрирован в ЕАИСТ 23.12.2011 года за № 0373200150211000024. Срок действия Договора с 01.01.2012 по 31.12.2012, а в части исполнения обязательств по оплате – до полного их исполнения сторонами. Цена Договора на момент подписания

Договора составляет 36 246 767,40 рублей. Кассовый расход за 2012 год по Договору составил 25 537 660,47 рублей.

В 2012 г. между Учреждением, в лице директора М. Н. Запорожченко (Заказчик) и ГУП «Социальное питание «Центр», в лице исполнительного директора К. И. Бруевича (Исполнитель), на основании результатов размещения государственного заказа города Москвы, путем проведения открытого конкурса на право заключения государственного контракта по организации питания обучающихся и студентов Учреждения был заключен Гражданско-правовой договор от 24.12.2012 № ГП-24/1 (далее по тексту – Договор). Договор зарегистрирован в ЕАИСТ 25.12.2011 года за № 037320015021200003101. Срок действия Договора с 24.12.2012 по 31.12.2015, а в части исполнения обязательств по оплате – до полного их исполнения сторонами. Цена Договора на момент подписания Договора составляет 66 646 914,00 рублей, однако, согласно данным ЕАИСТ на 27.03.2014 сумма контракта составляет 66 579 327,40 рублей. Разница составляет 67 586,60 рублей в сторону уменьшения общей цены. При этом документы, обосновывающие внесение изменений в Договор, отсутствуют.

Кассовый расход по Договорам составил 51 910 061,01 рублей, в том числе: за 2012 год - 25 537 660, 47 рублей (ООО «Коникс-Школьник»), за 2013 год - 19 772 542,08 рублей (ГУП «Социальное питание «Центр»); за 2014 год - 6 599 858,46 рублей (ОАО «Социальное питание «Центр»).

Между ГУП «Социальное питание «Центр» и ООО «Комбинат питания «Альф» заключен договор соисполнения от 31.12.2012 года №13/1 (далее по тексту – Договор Соисполнения). Срок оказания услуг с 01.01.2013 по 31.08.2013 Цена в Договоре Соисполнения отсутствует. В Договоре Соисполнения обязательства Исполнителя переложены на Соисполнителя, то есть на третью сторону, не являющуюся исполнителем по государственному контракту, без согласования с Получателем услуг.

По совокупности вышеописанных обстоятельств, в отношении Запороженко М.Н. было заведено уголовное дело по ст. 159 Ч. 4 УК РФ, которое рассматривалось в Мещанском районном суде г. Москвы.

Таким образом, фактически выявленная проблема нарушения законности поднимает ряд как теоретических, так и практических вопросов:

1. Не смотря на существенные изменения в законодательстве, в той или иной степени оказавшие влияние на правовой статус государственного бюджетного образовательного учреждения среднего профессионального образования, ни в одном из законов, либо подзаконных актов нет полного и четкого его определения. Так, в ГК РФ дано общее понятие учреждения (унитарная некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера), при этом законодатель делит учреждения на частные и государственные, слово «бюджетный» не упоминается. В Федеральном Законе «О некоммерческих организациях» раскрывается понятие бюджетного учреждения (некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием...), общее для государственных и муниципальных учреждений. В Законе «Об образовании в Российской Федерации» даны понятия образовательной организации в целом, ее видов по типу создания (государственной, муниципальной или частной), а также типов образовательных организаций в зависимости от формы реализуемой образовательной программы, например, профессиональной образовательной организации. При этом слово «учреждение» в законе не употребляется [47; 70, с. 141].

Учитывая вышеизложенное, автор предлагает привести нормы Закона «Об образовании в Российской Федерации» привести в соответствие с последними изменениями в ГК РФ, а также с изменениями Закона «О некоммерческих организациях». В частности, предлагается п.3 ч.1 ст.23

Закона «Об образовании в Российской Федерации» изложить в следующей редакции: «государственное бюджетное образовательное учреждение среднего профессионального образования - унитарная некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством РФ полномочий в сфере образования, осуществляющая в качестве основной цели своей деятельности образовательную деятельность по образовательным программам среднего профессионального образования и (или) по программам профессионального обучения». Аналогично потребуется внести изменения в отношении определений других типов образовательных учреждений, однако это уже находится за пределами темы исследования.

2. В положении ГК РФ говорится о праве оперативного управления, в зависимости от ситуации гражданского оборота имеющего разный объем правомочий, что не совсем оправданно. До сих пор вопрос, что именно необходимо вкладывать в понятие права оперативного управления, является не решенным, т.к. в гражданском законодательстве нет формулировки самого этого понятия (раскрывается только его содержание), отсутствует определение границ существования права оперативного управления [69, с. 138; 73, с. 363-364].

Автором обоснована необходимость закрепления в законодательстве предельно точной формулировки права оперативного управления и определения границ существования этого права. Представляется, что данная проблема могла бы стать предметом отдельного диссертационного исследования.

3. После того, как пятого апреля 2013 г. состоялось вступление в силу ФЗ № 44-ФЗ, регулирующего контрактную систему, произошли существенные изменения в сфере закупок, осуществляемых бюджетными учреждениями. В процессе осуществления закупок бюджетными учреждениями

необходимо выполнять требования, предусмотренные ФЗ № 44-ФЗ. При этом данный Федеральный закон определил ситуации, при которых закупки осуществляются согласно ФЗ № 223-ФЗ. Представляется, что для бюджетных учреждений возможность осуществлять закупки согласно ФЗ № 223-ФЗ является весьма значимой. Реализуя подобную возможность, бюджетные учреждения в состоянии индивидуально и самостоятельно, принимая во внимание присущие деятельности учреждения особенности, и особенности муниципального либо государственного задания осуществлять организацию процедурной составляющей закупок. Данная возможность является основой оптимизации деятельности бюджетных учреждений в области закупок, позволяет повышать эффективность закупок [54, с. 118].

Кроме того, автором была выявлена проблема обеспечения прав контрагентов в рамках процесса закупок. Так как банкротство учреждения законодательством не предусмотрено, субсидиарная ответственность для собственника имущества бюджетного учреждения предусмотрена только в случае закреплена только по обязательствам, связанным с причинением вреда гражданам, а особо ценное имущество и недвижимое имущество государственных учреждений выведено из-под взыскания законодательно (часть 5 ст. 123.22 ГК РФ), то в случае неисполнения учреждением своих обязательств перед контрагентами защита прав последних представляется в достаточной степени затруднительной [58, с. 14–16]. В целях решения этой проблемы автором обоснована необходимость формирования бюджетным учреждением компенсационного фонда за счет вырученных от оказания платных услуг средств в целях защиты прав контрагентов в процессе осуществления закупок в рамках контрактной системы (учитывая специфику правового режима имущества учреждений и невозможности применения к ним процедуры банкротства). Такой подход обеспечит соблюдение правовых принципов в сфере государственных закупок и позволит всем субъектам контрактной системы обрести уверенность в том, что их имущественные

интересы будут защищены и обеспечены, в том числе, правом на возмещение убытков и выплатой неустойки [74].

В этой связи автор предлагает дополнить статью 15 в № 44-ФЗ частью 1.1, сформулировав ее следующим образом: «Бюджетные учреждения в целях обеспечения выполнения своих обязательств по контракту перед контрагентами формируют компенсационный фонд за счет средств, полученных ими при осуществлении иной приносящей доход деятельности от физических лиц, юридических лиц, в том числе в рамках, предусмотренных его учредительным документом основных видов деятельности».

4. Выявлена сущность противоречия, заключенного непосредственно в цели реформы государственных бюджетных учреждений, а именно: осуществляя свою деятельность в условиях реформирования законодательства теперь государственным бюджетным образовательным учреждениям приходится преодолевать противоречие, связанное с необходимостью одновременного выполнения двух условий – повышения эффективности и качества предоставления государственных и муниципальных услуг при одновременном сохранении, а лучше – снижении темпов роста расходов бюджетных средств, для чего необходимо не только создать необходимую базу и найти способы косвенного стимулирования бюджетных учреждений в плане сокращения их издержек и повышения уровня их самостоятельного финансирования за счет собственных (внебюджетных) источников, но и создать условия, в которых федеральные органы исполнительной власти были бы заинтересованы в том, чтобы максимально оптимизировать подведомственную федеральным органам сеть государственных бюджетных учреждений [70, с. 141]. Иными словами, противоречие заключается в необходимости повышения эффективности и качества предоставляемых государственных услуг в условиях максимально возможной экономии бюджетных источников. Представляется, что будет постоянно возрастать роль и значение в финансово-хозяйственной деятельности государственных

бюджетных учреждений внебюджетных источников финансирования и соответственно будет расти степень ответственности бюджетных учреждений за свою судьбу. В этой связи в достаточной степени возрастает роль финансового контроля [76, с. 187 - 189].

5. В сложившейся ситуации, когда отсутствует единый подход к определению понятия государственного финансового контроля в научной среде и при отсутствии законодательного определения данного понятия, вполне закономерно, что система контролирующих органов в сфере государственного финансового контроля не может быть совершенной и в полной мере выполнять возложенные на нее функции и задачи.

Федеральным законом от 26.07.2019 года №252-ФЗ были внесены существенные изменения в Бюджетный кодекс.

6. В современных условиях, когда государственные образовательные учреждения получают все больше финансовой самостоятельности, особую актуальность приобретает проблема финансовых злоупотреблений, имеющих место в процессе осуществления финансово-хозяйственной деятельности.

Принятый восьмого мая 2010 г. ФЗ № 83-ФЗ привел к значительным изменениям в регламентации финансового обеспечения деятельности образовательного характера. Федеральным законодательством изменено правовое положение государственных бюджетных образовательных учреждений. Самостоятельность данных учреждений в деятельности финансово-хозяйственного характера ощутимо расширилась. Также расширилась компетенция указанных учреждений по распоряжению получаемыми доходами. Таким образом, изменения нормативной регламентации деятельности данных учреждений обеспечили сближение их деятельности с деятельностью предприятий, ориентированных на извлечение прибыли в качестве основной цели.

При этом следствием подобных изменений является увеличение рисков совершения нарушений при реализации столь широких полномочий. При

переходе образования на коммерческую основу в организациях образования осуществляются экономические операции теневого характера, которые реализуются для того, чтобы обеспечить их руководству противоправные доходы.

В качестве возможного направления решения подобных проблем следует повышать эффективность внутреннего финансового контроля. Внедрение СВК – систем внутреннего контроля способствует соблюдению нормативных требований, обеспечению эффективности использования средств учреждениях, являющихся как бюджетными, так и внебюджетными, формированию отчетности, соответствующей критерию достоверности.

Заключение

Итак, по результатам проведенного исследования можно сделать следующие выводы.

Благодаря принятию Федерального закона от 08.05.2010 года № 83-ФЗ и в рамках реформы бюджетных учреждений стало возможным применение на практике принципиально нового механизма финансирования образовательных организаций, в основе которого лежит отказ от сметного финансирования и применение бюджетных субсидий. Федеральным законом № 83-ФЗ все учреждения были разделены на три вида – бюджетные, автономные и казенные, определен правовой статус каждого из них.

В конечном итоге статус бюджетных учреждений значительно приблизился к статусу автономных учреждений.

Государственные бюджетные учреждения являются по сути своей юридическими лицами, которые не имеют права собственности на принадлежащее им имущество. Право собственности на их имущество всецело принадлежит учредителю. Учредитель передает созданному им учреждению имущество на праве оперативного управления, а это означает, что учреждение владеет, пользуется и распоряжается имуществом собственника в определенных пределах. Остальным имуществом бюджетные и автономные учреждения могут распоряжаться свободно (исключение составляют крупные сделки и сделки с заинтересованностью), бюджетное учреждение отвечает по своим обязательствам всем находящимся у него на праве оперативного управления имуществом, в том числе приобретенным за счет доходов, полученных от приносящей доход деятельности. Исключение составляют особо ценное движимое и недвижимое имущество. По обязательствам учреждения, связанным с причинением вреда гражданам, при недостаточности имущества учреждения, на которое может быть обращено

взыскание, субсидиарную ответственность несет собственник имущества бюджетного учреждения.

Таким образом, расширение объема правомочий по распоряжению имуществом и доходами бюджетными учреждениями привело к трансформации теоретической конструкции права оперативного управления. В настоящее время в законе закреплено право оперативного управления, содержание которого в аспекте правового режима имущества учреждений имеет разный объем правомочий в отношении казенных, бюджетных, автономных, негосударственных учреждений. Сфера частноправового регулирования общественных отношений в образовательной сфере, в частности, правового положения образовательных учреждений как субъектов гражданского права и гражданских правоотношений, существенно расширяется, что можно рассматривать как тенденцию.

Изменение порядка бюджетного финансирования при переходе от сметного порядка к выделению субсидий способствовало формированию у образовательных учреждений устойчивой тенденции к расширению границ своей рыночной деятельности. Основными источникам получения внебюджетных средств являются следующие: сдача в аренду свободных помещений; поступления в виде благотворительных средств и средств международных организаций, полученных на безвозмездной основе; предоставление образовательных услуг на платной основе.

Не случайно, что в современных реалиях все большее значение приобретает деятельность государственных бюджетных образовательных организаций по привлечению внебюджетных средств.

Практика закупок бюджетных учреждений существенно изменилась с вступлением в силу Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Теперь при совершении закупок бюджетные учреждения обязаны руководствоваться положениями Закона о

контрактной системе, но в тоже время в тексте закона определены случаи проведения закупок по правилам, предусмотренным Законом №223-ФЗ.

По мнению автора, возможность работать в рамках Федерального закона № 223-ФЗ нужно расценивать как преференцию бюджетным учреждениям, т.к. у них появляется возможность самостоятельно в индивидуальном порядке с учетом особенностей функционирования учреждения, а также специфики государственного (муниципального) задания организовать процедурную часть закупок. Это позволит оптимизировать деятельность бюджетных учреждений в сфере закупок и будет способствовать повышению их эффективности.

Так как банкротство учреждения законодательством не предусмотрено, субсидиарная ответственность для собственника имущества бюджетного учреждения предусмотрена только в случае закреплена только по обязательствам, связанным с причинением вреда гражданам, а особо ценное имущество и недвижимое имущество государственных учреждений выведено из-под взыскания законодательно (ч.5 ст. 123.22 ГК РФ), то в случае неисполнения учреждением своих обязательств перед контрагентами защита прав последних представляется в достаточной степени затруднительной.

Учеными предлагаются разные способы обеспечения прав контрагентов государственных (муниципальных) учреждений, например, обосновывается необходимость формирования компенсационного фонда (за счет средств от оказания платных услуг), а также восстановление субсидиарной ответственности собственника учреждения. Однако автор считает последний подход к решению проблемы в корне неправильным, т.к. восстановление субсидиарной ответственности собственника учреждения будет противоречить основным принципам реформирования системы бюджетных учреждений, направленной на расширение их самостоятельности. Наиболее приемлемым подходом автор считает обоснование необходимости формирования бюджетным учреждением

компенсационного фонда за счет средств от оказания платных услуг. Такой подход позволит обеспечить соблюдение закрепленных законодательством о закупках для государственных и муниципальных нужд принципов, а также даст возможность всем участникам закупки рассчитывать на получение полного и своевременного возмещения всех причитающихся им по заключаемым контрактам выплат, включая возможные убытки и неустойку.

Основное противоречие, заложенное в реформе, заключается в том, что требуется повысить эффективность (и качество) услуг в условиях жесткой экономии бюджетных средств. Таким образом, в настоящее время растет роль внебюджетных источников в финансовом обеспечении деятельности учреждения и повышается уровень его ответственности за свою судьбу. В этой связи в достаточной степени возрастает роль финансового контроля.

Федеральным законом от 26.07.2019 №199-ФЗ были внесены существенные изменения в Бюджетный кодекс [11]. В соответствии с час. 1 ст. 265 БК РФ государственный (муниципальный) финансовый контроль подразделяется на внешний и внутренний, предварительный и последующий. Были уточнены бюджетные полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления в данной сфере, исключена возможность проведения необоснованных проверок хозяйствующих субъектов и пр.

Введение непосредственного понятия внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля были уточнены. В аспекте совершенствования федерального законодательства в сфере финансового контроля представляется целесообразным и необходимым разработать и принять федеральные законы: Программа развития ГБПОУ КЖГТ на 2016-2020 годы, утв. 15.10.2015 года, в рамках финансового обеспечения формирования внебюджетных источников колледжа в качестве основной задачи ставит поиск и формирование стабильных внебюджетных источников, осуществление эффективной предпринимательской деятельности, в том числе дополнительных образовательных услуг в соответствии с

действующим законодательством. В современных условиях, когда образовательные учреждения получают все больше финансовой самостоятельности, особую актуальность приобретает проблема финансовых злоупотреблений, имеющих место в процессе осуществления финансово-хозяйственной деятельности.

Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ существенно изменил существовавшее ранее финансовое обеспечение образовательной деятельности. Государственные бюджетные образовательные учреждения получили новый статус и вместе с ним значительно больше самостоятельности в осуществлении финансово-хозяйственной деятельности и распоряжении полученными доходами. Можно сделать вывод, что принятые изменения в законодательстве все больше приближают деятельность образовательного учреждения к деятельности коммерческого предприятия. Однако такая ситуация все больше порождает риски возникновения финансовых злоупотреблений. Коммерциализация образования сопровождается формированием теневых экономических процессов в образовательных организациях, приводящих к росту нелегальных доходов их руководства [80, с. 2273].

Одним из путей решения этой проблемы представляется внедрение эффективной системы внутреннего финансового контроля и аудита через систему, цель которой – эффективное использование бюджетных и внебюджетных средств учреждения, соблюдение законодательных требований и представление достоверной отчетности через разработку муниципальных и локальные нормативно-правовых актов, которые станут работающим механизмом повышения качества финансового менеджмента.

В целом можно заключить, что гипотеза исследования нашла свое подтверждение в ходе исследования, цель исследования была достигнута, а поставленные задачи выполнены.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // СПС «КонсультантПлюс» <http://www.consultant.ru>
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // СПС «КонсультантПлюс» <http://www.consultant.ru>
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994г. № 51-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // СПС «КонсультантПлюс» <http://www.consultant.ru>
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996г. № 14-ФЗ (ред. от 23.05.2016) // СПС «КонсультантПлюс» <http://www.consultant.ru>
5. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001г. № 136-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // СПС «КонсультантПлюс» <http://www.consultant.ru>
6. Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // <http://www.consultant.ru>
7. Федеральный закон «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // <http://www.consultant.ru>
8. Федеральный закон «Об автономных учреждениях» от 03.11.2006 г. № 174-ФЗ (ред. от 23.05.2016) // <http://www.consultant.ru>
9. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013г. № 44 ФЗ (ред. от 03.07.2016) // СПС «КонсультантПлюс» <http://www.consultant.ru>

10. Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 N 223-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // СПС «КонсультантПлюс» <http://www.consultant.ru>
11. Федеральный закон «О внесении изменений в бюджетный кодекс российской федерации в части совершенствования государственного (муниципального) финансового контроля, внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита» от 26 июля 2019 года N 199-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс»
12. Федеральный закон "О Счетной палате Российской Федерации" от 05.04.2013 N 41-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // <http://www.consultant.ru>
13. Федеральный закон «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» от 05.05.2014 N 99-ФЗ (в ред. от 03.07. 2016) // <http://www.consultant.ru>
14. Федеральный закон от 8 мая 2010 г. N 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (ред. от 29.12.2015) // <http://base.garant.ru>
15. Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 23.07.2013 №252-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // СПС «КонсультантПлюс» <http://www.consultant.ru>
16. Указ Президента РФ от 25.07.1996 N 1095 (ред. от 18.07.2001) «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации»
17. Положение об осуществлении федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального бюджетного учреждения, утв. Постановлением Правительства РФ от 26.07.2010 N 537 (ред. от 17.12.2014)

18. Положение о Министерстве образования и науки Российской Федерации, утв. Постановлением Правительства РФ от 15 мая 2010 года № 337 (в ред. от 09.10.2012 № 1032). <http://минобрнауки.рф>
19. Положение о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки, утв. Постановлением Правительства РФ от 15 июля 2013 года № 594 (в ред. от 17.07.2015 № 723). <http://obrnadzor.gov.ru>
20. Постановление Правительства РФ «О порядке отнесения имущества автономного или бюджетного учреждения к категории особо ценного движимого имущества» от 26.07.2010 г. № 538 // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4237.
21. Постановление Правительства Российской Федерации от 10.07.2013 № 582 «Об утверждении Правил размещения на официальном сайте образовательной организации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и обновления информации об образовательной организации».
22. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 295 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013-2020 годы».
23. Приказ Минобрнауки России от 23.04.2014 N 398 (ред. от 13.02.2015) «Об утверждении Регламента проведения Министерством образования и науки Российской Федерации ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд» (Зарегистрировано в Минюсте России 19.06.2014 N 32811).
24. Приказ Министерства образования и науки РФ от 10 декабря 2013 г. N 1324 «Об утверждении показателей деятельности образовательной организации, подлежащей самообследованию».
25. Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 28 сентября 2009 г. № 355 «Об утверждении Перечня специальностей среднего профессионального образования» (в ред. приказов Минобрнауки России от 26.11.2010 № 1243, от 26.10.2011 № 2524).

26. Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 28 сентября 2009 г. № 354 «Об утверждении Перечня профессий начального профессионального образования» (в ред. Приказов Минобрнауки от 26 ноября 2010 № 1242, от 21 февраля 2012 г. № 124).
27. Приказ Минобрнауки России от 02.07.2013 № 513 «Об утверждении Перечня профессий рабочих, должностей служащих, по которым осуществляется профессиональное обучение».
28. Приказ Минобрнауки России от 18 апреля 2013 г. № 291 «Об утверждении Положения о практике обучающихся, осваивающих основные профессиональные образовательные программы среднего профессионального образования».
29. Приказ Минобрнауки России от 18.04.2013 N 292 «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по основным программам профессионального обучения».
30. Письмо министерства образования и науки РФ от 10.06.2013 № ДЛ-151/17 «О наименовании образовательных учреждений».
31. Постановление Правительства Москвы от 27 сентября 2011 г. № 447-ПП «Об утверждении положения о Департаменте образования города Москвы».
32. Постановление Правительства Москвы от 24.02.2012 № 67-ПП «О системе закупок города Москвы».
33. Приказ Департамента образования города Москвы от 13 марта 2014 г. №215 «О порядке осуществления ведомственного контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд образовательных организаций и иных учреждений, подведомственных Департаменту образования Москвы».
34. Боброва Н. А. Борьба с коррупцией в высших учебных заведениях // Вестник Международного института рынка. 2018. № 1. С. 89-93.
35. Боброва Н. А. Девальвация юридического образования: общетеоретический анализ // Образование и право. 2018. № 8. С. 179-181.

36. Боброва Н. А. Конфликт интересов и семейственность – основа коррупции (на примере вузов) // Евразийский юридический журнал. 2018. № 9. С. 398-399.
37. Боброва Н. А. Культ образования как мотивационный стимул и дискриминация российских преподавателей вузов // Проблемы науки. 2018. № 6 (30). С. 137-139.
38. Боброва Н. А. Неконституционность критериев оценки деятельности вузов и униженность профессуры // Конституционализм и государственное управление. 2018. № 2 (18). С. 5-10.
39. Боброва Н. А. О вреде современных критериев оценки научной деятельности вузов: общетеоретический анализ // Образование и право. 2018. № 8. С. 165-168.
40. Боброва Н. А. О вредности современных критериев оценки научных достижений // Мир политики и социологии. 2019. № 3-4. С. 89-93.
41. Боброва Н. А. О неконституционности критериев оценки научной деятельности вузов, установленных в 2013 году // Конституционное и муниципальное право. 2018 № 6. С. 42-46.
42. Боброва Н. А. Причины девальвации магистерского образования // Проблемы науки. 2018. № 5 (29). С. 131-133.
43. Боброва С. Г. Реформа бюджетных учреждений в рамках социально-ориентированной политики // Современные исследования социальных проблем (электронный научный журнал). № 10 (18). 2012.
44. Богомолова И. С. О направлениях повышения эффективности бюджетных расходов // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия «Экономика». Майкоп: изд-во АГУ. 2013. Вып. 4 (131). С. 23-32.
45. Богомолова И. С., Боровская М. А. Совершенствование финансового обеспечения вузов // Фундаментальные исследования. 2015. № 2-3. С. 538–542.

46. Горбачева Е. В., Зубрин В. В. Правовое регулирование деятельности бюджетных учреждений России: исторический аспект // Мониторинг правоприменения. 2012. № 3. С. 4-18.
47. Гражданское право: учебник: в 3 т. / под ред. С. А. Степанова. Т. 1. М., 2010. 445 с.
48. Землин А. И., Землина О. М., Ольховская Н. П. Актуальные проблемы правового положения государственных и муниципальных учреждений: Учебник / под ред. Землина А. И. М. : МПСУ, 2014. 259 с.
49. Злоказова Ю. В. Проблемы теневой экономики высшего образования в России: виды нарушений финансово-хозяйственной деятельности // Психопедагогика в правоохранительных органах. 2015. № 2 (61). С.52-55.
50. Зырянова Т. В., Кот Е. М. К вопросу о реформировании бюджетного сектора экономики в сфере образования // Вопросы управления. 2015. № 12. С. 81-88.
51. Лисин Н. В., Рудник Б. Л. Реформа бюджетного сектора: проблемы, риски, перспективы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 2. С. 60-77.
52. Литвинова В. В. Правовые основы и неоднозначные положения реформы бюджетных учреждений // Вестник Финансового университета. 2012. №5. С. 128-135.
53. Лукьянова В. В. Бюджетные учреждения как субъекты в сфере закупок по контрактной системе // Вестник СамГУ. 2014. № 4 (115). С. 177-183.
54. Мазур Л. В., Ильминская В. И. Механизм финансового обеспечения деятельности государственных учреждений // Территория науки. 2015. № 2. С. 116-120.
55. Меняйлова Р. А. Совершенствование финансового обеспечения деятельности вузов в условиях повышения их финансовой самостоятельности // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. 2013. № 11 (59). С. 68.

56. Мусарский М. М. «Новое» в компетенции руководителя образовательной организации по управлению финансово-экономической деятельностью // Экономика образования. 2014. № 2. С. 37-47.
57. Нойкин К. И. Проблема финансирования образовательных учреждений в России // Молодой ученый. 2014. №18. С. 420-424.
58. Полотовская Е.Ю. Ответственность государственных (муниципальных) учреждений по обязательствам // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2013. № 3. С. 14-16.
59. Российское гражданское право: учебник: в 2 т. / отв. ред. Е. А. Суханов. Т. 1. М. 2011. 960 с.
60. Российское гражданское право: Учебник: В 2 т. Т. II: Обязательственное право / Отв. ред. Е. А. Суханов. М.: Статут, 2010. 1208 с.
61. Смирнов Д. Ю. Новая бюджетная реформа в свете старой проблемы // Вестник Омского университета. Серия «Экономика». 2013. № 2. С. 168-172.
62. Солодова С. В. Реформирование учета в государственных (муниципальных) учреждениях как результат изменения их правового и имущественного положения // Вестник Волгоградского гос. ун-та. Серия 3 «Экономика. Экология». 2011. № 1 (18). С. 195-200.
63. Соломонов Е. В. Виды юридических лиц: новое в гражданском законодательстве. // Вестник Омского государственного университета. Серия «Право». 2015. № 1 (42). С. 131-133.
64. Спасская В. В. Правовое регулирование образовательных отношений: проблемы теории и практики. 2-е изд. М.: Информ-Право, 2012. 608 с.
65. Степанов Д. И. Новые положения Гражданского кодекса о юридических лицах // Закон. 2014. № 7. С. 34.
66. Суханов Е. А. Сравнительное корпоративное право. М.: Статут, 2014. 456 с.
67. Стецюнич Ю. Н. Современный порядок получения бюджетных средств образовательным учреждением // Царскосельские чтения. 2014. С. 146-155.

68. Суханов Е. А., Авилов Г. Е. Юридические лица в современном гражданском праве // Вестник гражданского права. 2006. № 1. С. 131-132.
69. Сюбарева И. Ф. Правовое регулирование финансово-хозяйственной деятельности образовательных учреждений // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта Выпуск. 2012. № 9. С. 28-36.
70. Сюбарева И. Ф. Унификация понятий в сфере экономической деятельности в образовании: правовой аспект // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. 2014. Вып. 3. С. 137-142.
71. Сюбарева И. Ф. Правовое положение учреждений в Российской Федерации // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. 2012. Вып. 3. С. 148-153.
72. Трачук О. В. Гражданско-правовое регулирование приносящей доход деятельности образовательного учреждения: автореф. дис. ... канд. юр. наук. М. 2012. 22 с.
73. Цинцадзе Н. С. Гражданско-правовая ответственность государственных образовательных учреждений по обязательствам: проблемы концептуального понимания, текущего и перспективного нормативного регулирования // Вестник Тамбовского ун-та. 2013. С. 360–369.
74. Цинцадзе Н. С. Актуальные проблемы гражданско-правового регулирования самостоятельной экономической деятельности гос. образовательных учреждений РФ // Вестник Тамбовского ун-та. 2012. №7. С. 248-257.
75. Чуряев А. В. Правила закупок снова меняются // ЭЖ-Юрист. 2014. № 4. С. 10-14.
76. Ягофаров Д. А. Правовое регулирование системы образования. Учеб. пособие. М. 2005. 211 с.
77. Andiev M. S. Features of management education in the Russian Federation: legal aspects // Law and Education. 2003. № 6. P. 37-41.

78. Bogdanov I., Ishkildina S., Korneeva E. (2019) Centres of advanced professional training of personnel as the leaders of technologization: a case study of Russian regions // Proceedings of the 4th International Conference on Social, Economic and Academic Leadership (ICSEAL). 2019. № 6. P. 179-184.
79. Damm I. A., Shishko I. V. Corruption Prevention in Russian Education // Journal of Siberian Federal University. Humanities & Social Science. 2016. № 9. P. 2269-2278.
80. Kislov A. G., Shmurygina O. V. Forthcoming Plans for Institutional Transformation of Russian Higher Education // Journal of Siberian Federal University. Humanities & Social Science. 2013. № 3(6). P. 438-454.
81. Matukhin D. L. Significance of further professional in continuing vocation education system // Journal of Siberian Federal University. Humanities & Social Science. 2015. № 1 (8). P. 106-113.
82. Smirnova E. V., Eroyan A. E. Organizational aspects of management education in Russia // European Science Review. 2015. № 3. P. 166-168.
83. Tarasova A. N., Korneeva E. N., Krayneva R. K., Gudkova S. A. Pitfalls and drawbacks in engineering education in Russia. Journal of Applied Engineering Science. 2019. Vol. 17. No 1. P. 43-51.