Мошкова Дарья Михайловна. Образовательные и научные организации как субъекты финансового права Российской Федерации: диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.04 / Мошкова Дарья Михайловна;[Место защиты: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждениевысшего профессионального образования "Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)"].- Москва, 2016.- 392 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава I. Теоретико-правовые основы категории «субъекты финансового права»**

1. Генезис доктрины о субъектах финансового права

2. Понятие, классификация и характеристика субъектов финансового права

3. Основные направления развития и финансово-правового регулирования образовательного и научного процессов в зарубежных странах

**Глава II. Правовое положение образовательных и научных организаций как субъектов финансового права**

1. Понятие и финансово-правовое регулирование статуса организаций в сфере образования и науки

2. Финансово-правовое регулирование инновационной деятельности в сфере образования и науки

**Глава III. Финансирование образовательных и научных организаций в Российской Федерации**

1. Понятие, принципы и формы финансирования образовательных и научных организаций

2. Особенности налогообложения сферы образования и науки

3. Финансовый контроль за расходованием денежных средств организациями образования и науки

Заключение

Библиография

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. Проблема правового

регулирования государства и муниципальных образований всегда

интересовала многих представителей науки, в том числе и финансово-
правовой. Формирование государства и демократизация общества
предполагают развитие экономических и политических гарантий как основы
плодотворного развития социального государства. По утверждению Т.Я.
Хабриевой и В.Е. Чиркина, одним из важнейших положений, относящихся к
конституционному регулированию социальных отношений в обществе,
является тезис о социальном государстве1.

В Послании Президента России подчеркивалось, что политика Российской Федерации должна быть направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека2.

Ориентация российского государства на формирование правового государства привела к изменению приоритетов, признанию прав и свобод человека и гражданина, переоценке правового положения органов государственной власти и местного самоуправления, а также частного бизнеса.

Новации в общественной жизни затрагивают всю систему органов

государственной и муниципальной власти, побуждают к переосмыслению

некоторых явлений, категорий финансового права, а также к тому, чтобы

«выявить новые механизмы финансово-правового регулирования, найти

новые аргументы в поддержку или отрицание тех или иных правовых концепций»3.

1 См.: Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005. С. 209.

2 См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от
05.11.2008 г. // Российская газета. 2008. 6 ноября.

3 Лахтина Т.А. Правовое положение органов внутренних дел как участников финансово-правовых

отношений: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2004. С. 3.

Политические и экономические преобразования последних лет, которые были проведены в России, в первую очередь, направлены на формирование эффективной финансовой политики и обуславливают создание механизмов, при которых бюджетные услуги могли бы предоставляться организациями различных организационно-правовых форм.

Оценивая важную роль учреждений социальной политики государства, в том числе образовательных и научных, можно говорить о том, что исследование финансовой правосубъектности учреждений как основы их эффективной деятельности актуально и по сей день.

Так, традиционная модель образования слишком статична,

монологична, ориентирована на разграничение знания в виде относительно автономных и замкнутых систем хранения информации. По мнению ряда ученых, эта модель, будучи преимущественно закрытой, оказывается практически неспособной к развитию, а потому становится все более неадекватной реальностям процесса глобальных изменений мира4.

В настоящее время приоритетной задачей в области реализации государственной политики в сфере образования является совершенствование управления стратегическим развитием системы российского образования. Важным элементом такого управления признается управление ресурсами системы образования.

Представляется, что для четкого функционирования системы образования и науки последняя должна развиваться в соответствии с принципами, заложенными в основу инновационной экономики.

Основным направлением преобразований в сфере образования и науки на сегодняшний день должно стать создание условий для сокращения разрыва между всей системой образования и научной деятельности и потребностями экономики. При этом в законодательстве сохранен и получил дальнейшее развитие важный для инновационно ориентированного общества

4 Аршинов В.А. Философия образования и синергетика: Как синергетика может способствовать новой модели образования? //

принцип интеграции науки и образования5. Остро стоит цель воспитания конкурентоспособного человека, особенно в условиях кризисных явлений, включая и финансовые мировые кризисы.

Решение этой проблемы видится отчасти в грамотном финансировании сферы образования и науки как фундамента дальнейшего процветания любого государства, что неоднократно подчеркивалось многими учеными-философами древности и нашими современниками.

Несомненно, что переход Российской Федерации к рыночной системе экономического развития и демократизации российского общества отразился и на системе образования в России.

Преобразования, произошедшие в начале 90-х гг. XX столетия в нашем государстве, вызвали активное и прогрессивное развитие науки финансового права. В этой связи актуальное значение приобретает исследование вопросов финансирования образования и науки в России, так как образовательные и научные учреждения выполняют важную социально-значимую функцию государства. Финансирование представляется как процесс обеспечения денежными средствами текущих и капитальных затрат за счет собственных и привлеченных средств государства, организаций и учреждений.

Однако, как отмечает Н.И. Химичева, несмотря на активный процесс формирования российского финансового права, предстоят и дальнейшие меры по его развитию и совершенствованию6.

Категории отрасли финансового права, предмет финансово-правового регулирования, финансовые правоотношения, их специфика, права и обязанности субъектов финансового права, несомненно были, есть и неоднократно станут предметом правового исследования и научных дискуссий, что свидетельствует о неподдельном интересе к финансово-правовой науке.

5 Реформа науки и образования: сравнительно-правовой и экономико-правовой анализ. Монография / под.
ред. Т.Я. Хабриевой. Российская академия наук, Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве РФ. Санкт-Петербург: Нестор-История, 2014. С. 19

6 См.: Химичева Н.И., Покачалова Е.В. Финансово-правовая политика // Правовая политика России / под
ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2006. С. 477.

В этой связи в работе исследуются теоретико-правовые основы
относительно новых для отрасли финансового права категорий,

подвергаются анализу полномочия публичных и частных субъектов
финансового права с позиций их соответствия требованиям, соотносимым
отечественным реалиям, а также выявлены пробелы в законодательном
регулировании и представлены предложения и рекомендации по
совершенствованию отдельных аспектов финансирования системы

образования и науки.

Степень научной разработанности темы исследования. На современном этапе развития российской правовой науки можно говорить об отсутствии комплексных исследований в области теоретических основ таких субъектов финансового права, как образовательные организации и учреждения науки.

Следует констатировать, что проблемам правового регулирования

субъектов финансового права, особенно в сфере образования и науки, в

российской науке финансового права уделялось недостаточное внимание.

Имеющиеся теоретические и научные достижения нуждаются в дальнейшем

их анализе, систематизации и совершенствовании с учетом современного

российского законодательства, включая Федеральный закон «Об образовании

в Российской Федерации» от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ (далее – Закон об образовании)7.

Среди последних работ, посвященных вопросам субъектов

финансового права, следует отметить исследования Л.Н. Древаль «Субъекты российского финансового права»8 и Е.Г. Писаревой «Социальные учреждения в системе субъектов финансового права» 9, а также диссертацию

7 СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

8 Древаль Л.Н. Субъекты российского финансового права / Под ред. Е.Ю. Грачевой. [Текст] : М.: ИД
«Юриспруденция», 2008.

9 Социальные учреждения в системе субъектов финансового права / Е.Г. Писарева; под ред. Н.И.
Химичевой; ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО
«Саратовская государственная академия права». 2010.

на соискание ученой степени кандидата юридических наук А.С. Галяутдиновой «Коллективные субъекты финансового права»10.

Также вопросы финансово-правового регулирования социальной
сферы, включая область образования и науки, затрагивались в трудах М.М.
Агаркова, Д.А. Аллахвердяна, А.Б. Альтшуллера, Е.М. Ашмариной, В.А.
Белова, К.С. Бельского, А.Ю. Викулина, Л.К. Вороновой, Я.А. Гейвандова,
С.А. Голубева, О.Н. Горбуновой, Е.Ю. Грачёвой, Л.Г. Ефимовой, С.В.
Запольского, М.В. Карасёвой (Сенцовой), М.Л. Когана, М. Литовченко, Л.А.
Лунца, Л.А. Новоселовой, О.М. Олейник, М.И. Пискотина, Д. Потяркина,
Е.А. Ровинского, Ф.К. Савиньи, П.Б. Струве, Е.А. Суханова, Г.А. Тосуняна,
А.В. Турбанова, Е.Е. Фроловой, Н.И. Химичевой, А.И. Худякова и других
представителей науки российского финансового и гражданского права.
Значительное влияние на выработку теоретических положений

диссертационного исследования оказали работы П.М. Годме, Дж.М. Кейнса, К. Маркса, Дж.С. Миля, У. Петти, Д. Рикардо, А. Смита и др.

Детальная разработка теоретических положений субъектов

финансового права была проведена в исследованиях ученых-экономистов. Это обусловило необходимость анализа научных работ таких авторов, как Е.Ф. Борисов, С.Л. Брю, Д.Д. Ван-Хауз, Дж.Г. Гелбрейт, Е.Ф. Жуков, К.Р. Макконелл, Р.Л. Миллер, Б.Д. Саммерс, П. Самуэльсон, И. Фишер, М. Фридман, Ф. Хаек и др.

Системный анализ работ вышепоименованных авторов

свидетельствует о том, что правовое регулирование субъектов финансового права рассматривалось в системе финансового права. Однако, отсутствует единообразие относительно состава субъектов финансового права, их субъективных прав и юридических обязанностей, финансирования субъектов публичной сферы, в том числе в области науки и образования, что свидетельствует о теоретической новизне исследуемой проблематики.

Галяутдинова А.С. Коллективные субъекты финансового права. Дис. … канд. юрид. наук. 2013.

Объект и предмет исследования. Объектом диссертационного исследования является совокупность общественных отношений, возникающих в сфере финансирования образовательных организаций и учреждений науки.

Предметом диссертационного исследования выступают финансово-правовые нормы, регулирующие общественные отношения, складывающиеся в процессе финансирования образовательных организаций и учреждений науки как субъектов финансового права, а также статистические исследования, судебная и правоприменительная практика по исследуемой теме.

Цель и задачи диссертационной работы. Цель исследования состоит в том, чтобы на основе критического рассмотрения монографических, литературных источников, обобщения действующей практики в области применения норм, регулирующих отношения в сфере финансовой деятельности, представить концепцию правового регулирования финансирования образования и науки, а также внести предложения по совершенствованию правового регулирования финансирования сферы образования и науки.

Для реализации заявленных целей правового исследования были поставлены следующие задачи:

определить правовую природу и содержание таких понятий, как: «субъект финансового права», «субъект финансового правоотношения», «финансовая правосубъектность»;

предложить классификацию субъектов финансового права;

охарактеризовать новые для науки финансового права субъекты-участники правоотношений;

применить возможность использования кластеров, государственно-частного партнерства и технологических платформ как новых форм реализации финансовой поддержки социальной сферы образования и науки;

изучить зарубежный опыт регулирования вопросов образования и науки;

выявить правовые основы деятельности бюджетных, казенных и автономных учреждений;

разработать принципы финансирования расходов бюджетных, казенных и автономных учреждений;

выделить особенности источников формирования доходов бюджетных, казенных и автономных учреждений, целевого использования выделяемых денежных средств из бюджета;

определить порядок финансирования бюджетных, казенных и автономных учреждений;

рассмотреть особенности налогообложения финансовой деятельности бюджетных, казенных и автономных учреждений;

исследовать основы финансового контроля в области финансовой деятельности бюджетных, казенных и автономных учреждений;

внести предложения по совершенствованию правового регулирования финансирования бюджетных, казенных и автономных учреждений.

Теоретическую основу работы составили труды современных представителей науки финансового права, в число которых входят: Е.О. Алисов, Л.Л. Арзуманова, Н.М. Артёмов, Е.М. Ашмарина, К.С. Бельский, О.В. Болтинова, Д.В. Винницкий, Л.К. Воронова, А.С. Галяутдинова, Я.А. Гейвандов, С.А. Голубев, И.А. Гончаренко, О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачёва, Л.Н. Древаль, И.А. Журавлева, СВ. Запольский, М.Ф. Ивлиева, М.В. Карасёва, С.А. Крысин, И.И. Кучеров, Н.П. Кучерявенко, И.Б. Лагутин, В.А. Парыгина, А.Г. Пауль, С.Г. Пепеляев, Г.В. Петрова, Е.Г. Писарева, Е.В. Покачалова, М.Б. Разгильдиева, Т.Э. Рождественская, И.В. Рукавишникова, А.А. Ситник, Ю.Л. Смирникова, Э.Д. Соколова, А.А. Тедеев, Г.П. Толстопятенко, А.В. Турбанов, Е.Е. Фролова, И.В. Хаменушко,

Н.И. Химичева, А.И. Худяков, Н.А. Шевелева, Р.А. Шепенко, С.О. Шохин, Д.М. Щёкин, А.А. Ялбулганов, Г.Г. Ячменёв и др.

Базисом для подготовки настоящего исследования стали труды представителей советской школы финансового права, к которым, помимо ряда вышеназванных авторов, относятся: Г.С. Гуревич, М.А. Гурвич, В.В. Гусева, М.Л. Коган, Н.Н. Любимов, Е.А. Ровинский, Н.Н. Ровинский, Р.О. Халфина, С.Д. Цыпкин, А.О. Шварцман.

В работе также нашли отражение труды классиков дореволюционной науки финансового права: Э.Н. Берендтса, А.А. Исаева, В.А. Лебедева, Д.М. Львова, И.Т. Тарасова, И.И. Янжула, В.Г. Яроцкого.

При исследовании межотраслевых вопросов в диссертации были использованы работы специалистов теории государства и права, конституционного, административного, гражданского и иных отраслей российского права, таких как: С.С. Алексеев, Д.Г. Алексеева, А.Ю. Викулин, Л.Г. Ефимова, Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин, Л.А. Лунц, Ю.И. Мигачев, Л.А. Морозова, Л.А. Петручак, Л.Л. Попов, С.В. Пыхтин, О.Н. Садиков, А.П. Сергеев, Е.А. Суханов, В.М. Сырых, Ю.К. Толстой, Г.А. Тосунян, Е.Г. Хоменко.

Автором были использованы труды не только ученых-юристов, но и работы представителей экономической теории, истории и философии: А.И. Васильевой, С.Ю. Витте, А. Гурьева, М.Е. Елизаветина, В.В. Иванова, Т. Куна, В.Е. Леонтьева, Л.Т. Литвиненко, С.Д. Мартынова, К. Поппера, Н.П. Радковской, Б.И. Соколова, А.В. Печниковой, Ю.А. Константинова, Н.Г. Щеголевой, а также ряда иных авторов.

Методологической основой диссертационного исследования служит
диалектический метод научного познания социальных и правовых явлений в
их взаимосвязи и взаимообусловленности. Достоверность и обоснованность
результатов, полученных в ходе диссертационного исследования,

достигается за счет комплексного применения методов историко-правового анализа, системно-структурного, сравнительно-правового, статистического,

формально-юридического, логико-теоретического методов,

лингвистического, а также метода описания понятий и терминов, методов анализа, синтеза, обобщения, индукции, дедукции, абстрагирования, наблюдения, объяснения, толкования и классификации.

Логика диссертационного исследования заключается в

последовательном анализе социально-экономической и правовой природы субъектов-участников финансовых правоотношений посредством изучения их видов, прав и обязанностей, а также ответственности.

Эмпирическая база исследования. Основной эмпирический материал в диссертационном исследовании составили статистические и иные данные, отражающие развитие правоприменительной деятельности в аспекте реализации нормативных правовых актов, регулирующих финансирование образовательной и научной сферы.

Научная новизна диссертации определяется поставленными целями и задачами, теоретическим осмыслением и комплексной оценкой состояния правового регулирования финансирования образовательной организации и научного учреждения в Российской Федерации, а также полученными в результате выводами.

Настоящая диссертационная работа является комплексным

монографическим исследованием характеристик субъектов финансового
права, в рамках которой было сформировано новое научное направление,
основанное на системном междисциплинарном анализе и комплексном
рассмотрении норм, регулирующих отношения в сфере финансового права.
Сущность представленного научного направления заключается в

формировании концепции правового регулирования финансирования образовательных организаций и научных учреждений, а также представление в системе субъектов финансового права новых участников правоотношений.

Основные положения диссертации, выносимые на защиту: 1. Разработана концепция правового регулирования финансирования образовательных и научных организаций, основу которой составляет

возрастающая роль человеческого капитала как одного из факторов экономического развития и целью которой признается обеспечение условий эффективного развития российского образования, направленного на формирование конкурентоспособного потенциала.

Элементами концепции признаются: государственная политика в сфере образования, задачи, функции и принципы финансирования образовательной и научной деятельности, субъекты сферы образования и науки, соответствующие современным тенденциям, порядок финансирования образовательных и научных организаций, установление налоговых преференций для участников сферы образования и науки, а также финансовый контроль и мониторинг за расходованием денежных средств, выделенных в счет финансирования образовательных и научных организаций. Некоторые концептуальные предложения изложены в приложении к работе в виде проекта Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»».

2. Анализ принципов образовательного процесса позволил

сформулировать понятие государственной политики в сфере образованиякак направление государственной социальной политики, гарантированноеКонституцией Российской Федерации и регламентированное нормамидействующего российского законодательства, реализуемое специальноуполномоченными органами государственной власти, обеспеченное

публичными финансами и иными денежными средствами, направленное наразвитие системы образования, единства образовательного пространства,приоритетность права на образование, свободу выбора образовательногоучреждения, самостоятельности образовательных организаций в

структуре образовательной сферы, установления конкуренции в сфере образования, базирующееся на демократическом характере управления образованием, сочетающем в себе государственное и договорное регулирование образовательной сферы.

Предлагается дополнить ст. 2 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» п. 1.1., в котором представить определение государственной политики в сфере образования, указанное выше.

Отмечается, что основной целью образовательной политики должно стать повышение уровня образования общества, качества образовательного процесса и его доступности для всех.

3. Приведена авторская классификации субъектов финансовыхотношений, складывающихся в системе образования и науки, к которым
отнесены:

1) публично-правовые образования:

Российская Федерация;

субъекты Российской Федерации;

муниципальные образования;

2) коллективные субъекты:

органы государственной власти, включая органы представительной, исполнительной и судебной власти на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации, а также органы местного самоуправления;

коммерческие организации;

государственные и муниципальные предприятия;

некоммерческие организации;

юридические лица публичного права;

иные субъекты – кластеры, технологические платформы, государственно-частное партнерство как форма реализации финансирования определенной сферы деятельности;

иностранные государства;

международные организации и союзы;

3) индивидуальные субъекты – физические лица.

4. Современному уровню развития образовательной и научной сфер
способствует использование инновационных форм участия в

финансировании системы образования и науки в виде применения

технологических платформ, кластеров и государственно-частного партнерства.

4.1. Для комплексного внедрения технологических платформ в
социальную сферу необходима разработка и принятие нормативного
правового акта, закрепляющего механизмы стимулирования участия
частного капитала в деятельности технологических платформ,
регламентирующего общие правила деятельности технологических
платформ, цель, задачи и функции, способы финансирования деятельности
технологических платформ, установления контроля за расходованием
денежных средств данным субъектом и т.п., как одного из приоритетов
направлений инновационной политики государства.

4.2. Наряду с обеспечением образовательного и научного потенциала за
счет средств бюджетов бюджетной системы РФ следует активно внедрять
иные виды финансирования путем использования частного капитала в форме
создания государственно-частного партнерства как основы развития
экономики в целом и системы образования и науки в частности.

Выявлены преимущества участия в государственно-частном

партнерстве для государства и частных структур.

К числу положительных аспектов для государства относятся:

создание реальных условий для повышения высокой эффективности результатов партнерства;

возможность привлечения дополнительных источников инвестирования;

получение нового совместного «образовательного продукта» от партнерства, базирующегося на авторитетности и возможностях государственных структур, с привлечением общественности в те или иные образовательные процессы, и мобильности частного сектора, а главное – его заинтересованности в продвижении своих позиций на рынке образования, в том числе, и возможности использования различного рода преференций,

предоставляемых со стороны государства в рамках такого сотрудничества;

надежность получаемых результатов;

инновации как продукт такой деятельности. Приоритетами от участия в государственно-частном партнерстве для

частного бизнеса являются:

получение в долгосрочное пользование государственных активов;

гарантированность собственных инвестиций;

дополнительные источники для дальнейшего развития частного бизнеса.

4.3. Вводится новая дефиниция - образовательный кластер как один из новых субъектов финансового права в сфере образования и науки, под которым следует понимать совокупность взаимосвязанных между собой общими целями деятельности и взаимодополняющих друг друга учреждений профессионального образования, объединенных по отраслевому признаку, оперативно действующих на принципах сотрудничества, конкуренции и сетевых взаимоотношениях, базирующихся на финансовом обеспечении образовательной среды, в рамках реализации государственной политики в сфере образования.

5. Детальное исследование действующих кластеров в различных областях инновационного развития, позволило выявить цели, задачи, функции и принципы построения образовательного кластера.

5.1. Установлено, что использование финансовых возможностей, которыми располагает образовательный кластер, позволяет достичь следующих целей его функционирования:

повышение качества и эффективности образовательного процесса;

подготовка высококвалифицированных кадров по рабочим специальностям, специалистов среднего звена и высшей квалификации в различных сферах жизнедеятельности;

создание программ и проектов образовательного характера, активизация научных исследований и инновационной деятельности, а также обеспечение условий и возможностей для их реализации;

проведение научных исследований по приоритетным направлениям развития образования и науки.

5.2. Целям развития кластерной системы соответствуют общие и
специальные задачи образовательного кластера.

К числу общих задач следует отнести: повышение

конкурентоспособности каждого участника объединения; инновационное развитие; повышение экономического потенциала территории.

Специальными задачами являются: привлечение дополнительного финансирования образовательного процесса; установка современного оборудования аудиторий и оснащение лабораторий; расширение аудиторного фонда; возможность прохождения практик студентами на действующих предприятиях с современными технологиями и оборудованием; возможность последующего трудоустройства выпускников образовательных учреждений.

5.3. Определены принципы создания образовательных кластеров:

принцип приоритета органов государственной власти соответствующего уровня при формировании образовательных кластеров в части определения целей, задач и функционального назначения кластеров;

принцип делегирования регионам полномочий по формированию образовательных кластеров с учетом сформированного на их уровне образовательного потенциала;

принцип взаимосвязи участников кластерной системы на основе общности целей и задач;

– принцип специализации путем делегирования полномочий и

разделения компетенции по различным направлениям деятельности кластера;

– принцип единства образовательного, научного и инновационного

процессов во взаимосвязи с социально-экономической сферой;

– принцип инновационной направленности проводимых

фундаментальных научных исследований;

– принцип организационного, учебно-методического, научно-

исследовательского и информационно-технического взаимодействия между различными подразделениями образовательного кластера;

– принцип равенства и учета интересов всех подразделений

образовательного кластера.

5.4. Обоснованы функции, выполняемые кластерами, к числу которых относятся:

функция законности, суть которой сводится к формированию соответствующей правовой базы в сфере партнерских взаимоотношений и ее соблюдению;

экономическая функция, направленная на финансовое обеспечение сферы образовательных услуг;

информационная функция, отвечающая за продвижение образовательных технологий на рынке образовательных услуг;

контрольная функция за образованием и расходованием фонда денежных средств в сфере образования и науки.

6. Выявлены базовые и специальные принципы финансирования образовательных и научных организаций: К общим принципам отнесены:

принцип законности;

принцип федерализма;

принцип приоритетности государственных и муниципальных публичных расходов;

принцип единства кассы;

принцип планирования финансовой деятельности. Специальными принципами финансирования признаются:

программно-целевой метод бюджетного планирования;

нормативный метод планирования.

7. Выявлены особенности финансирования сферы образования и науки,
которые сводятся к:

многообразию форм финансирования образовательного и научного процессов;

преобладанию децентрализованных систем управления образованием и наукой, существенно отличающихся друг от друга в силу национальных и региональных особенностей, но имеющих в качестве характерной черты распределение полномочий в принятии организационных решений согласно их участию в финансировании данных областей;

достижению соответствия системы финансирования образования и науки системе управления данной сферой.

Отмечается, что в России превалируют различные формы бюджетного финансирования образования. Предполагается, что участие инновационных субъектов финансового права направлено на использование дополнительных источников внебюджетного финансирования в данных областях. Сочетание бюджетного и внебюджетного финансирования создает финансовую базу формирования конкурентоспособной сферы образования и науки и выявляет лидеров образовательного и научного процессов.

8. Доказано, что применение бюджетирования, ориентированного нарезультат, предоставляет необходимые возможности распорядителям
бюджетных средств в выполнении поставленных перед ними задач, а также
позволяет измерять эффективность и результативность бюджетных расходов.
По сути, данные преимущества ведут к отказу от практики затратного
финансирования, стимулируют критический анализ структуры и объема
расходования бюджетных средств, способствуют выбору расходных
направлений в соответствии с поставленными стратегическими целями.

9. Обосновывается, что на современном этапе требуется разработканормативных правовых актов на уровне субъектов Российской Федерации
и муниципальных образований, которые устанавливали бы функции и

полномочия учредителя казенных, бюджетных и автономных учреждений в сфере образования и науки.

К функциям могут быть отнесены следующие:

формирование и утверждение государственного задания на оказание государственных услуг в соответствии с предусмотренными уставом конкретного учреждения основными видами деятельности;

порядок финансового обеспечения деятельности учреждения определенного типа;

установление порядка составления сметы казенного учреждения или плана финансово-хозяйственной деятельности бюджетного, автономного учреждения;

определение порядка составления и утверждения отчета о результате финансовой деятельности учреждения, об использовании имущества;

осуществление контроля в области финансовой деятельности учреждения.

10. Определены способы налогового стимулирования участниковотношений, формируемых в сфере финансирования образования инауки:

освобождение от уплаты ряда налогов при реализации инновационных проектов (например, НДС, налога на прибыль организаций);

особый порядок учета расходов на инновационную деятельность;

- предоставление инвестиционного налогового кредита.
Отмечается, что налоговые преференции следует рассматривать как

перспективное направление политики российского государства, поскольку оно ведет к минимизации налогового бремени налогоплательщиков, осуществляющих инновационную деятельность в образовательной и научной сфере и, тем самым, их стимулированию к участию в различных формах партнерства.

11. Сформулировано определение бюджетного контроля сферы

образования и науки как деятельности представительных и исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления, а также специализированных контрольных органов и иных уполномоченных лиц по проверке законности, своевременности, правильности, эффективности и результативности формирования, распределения и использования основного фонда денежных средств в области образования и науки, осуществляемой на всех стадиях бюджетного процесса Российской Федерации в целях эффективного расходования бюджетных ассигнований, предупреждения бюджетных правонарушений и привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

12. Разграничены понятия финансового мониторинга ифинансового контроля выполнения государственных (муниципальных)заданий в сфере образования и науки. В отличие от финансового контроля
за предоставлением государственных (муниципальных) услуг, который
осуществляется на основе информации, полученной при планировании и
исполнении государственных заданий, цель финансового мониторинга
заключается в выявлении соответствия либо несоответствия, а также
использования полученной информации для оптимизации соответствующих
финансово-правовых процедур.

13. Отдельные положения, выносимые на защиту, сформулированы в
форме проекта Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в
Бюджетный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «Об
образовании в Российской Федерации»» (см. приложение к диссертации).

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что
разработана концепция правового регулирования финансирования

образовательных и научных организаций как субъектов финансового права, выявлены новые виды субъектов финансового права, что привело к расширению представлений о финансово-правовом регулировании категории «субъекты финансового права». Выводы диссертации способствуют

развитию категориального аппарата финансового права и совершенствованию законодательства Российской Федерации.

Материалы и положения диссертации могут быть использованы в научно-исследовательской деятельности при дальнейшей разработке теоретических проблем финансового права, а также в практических рекомендациях по совершенствованию законодательства в сфере регулирования финансового обеспечения деятельности образовательных и научных организаций.

Практическая значимость результатов исследования заключается в постановке целого ряда вопросов, расширяющих и углубляющих представление отечественных юристов о проблемах финансово-правового регулирования финансирования в сфере образования и науки, а также о субъектном составе финансовых правоотношений. Положения и выводы диссертации могут быть использованы:

в нормотворческой и правоприменительной деятельности по совершенствованию законодательства в области финансирования такой социальной сферы, как наука и образование;

в научно-исследовательской работе в связи с решением вопросов о субъектах финансового права;

в правоприменительной практике при осуществлении внебюджетного финансирования образовательной и научной сфер на базе кластеров, государственно-частного партнерства и технологических платформ;

при подготовке учебников и учебных пособий, практикумов и иной учебно-методической литературы по финансовому праву и основанных на нем спецкурсов;

в ходе преподавательской деятельности по дисциплине финансового права.

Апробация и внедрение результатов исследования. Диссертация подготовлена и обсуждена на кафедре финансового права Московского

государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Ряд положений нашли свое отражение в публикациях автора (в монографиях, статьях), выступлениях на конференциях по проблемам финансового права (например, Научная сессия НИЯУ МИФИ-2010; Научная сессия НИЯУ МИФИ-2011; Научная сессия НИЯУ МИФИ-2013; Международная научно-практическая конференция «Кутафинские чтения», 2014; Научная сессия НИЯУ МИФИ-2014; Международная научно-практическая конференция «Кутафинские чтения», 2015).

Основные теоретические положения, выводы и практические
рекомендации, сформулированные в результате проведенного исследования,
использовались при подготовке учебных программ, основной

образовательной программе для бакалавров, иных методических материалов по финансовому праву.

Кроме того, отдельные положения диссертации были применены автором при подготовке и проведении практических занятий по курсу «Финансовое право» в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Структура диссертации обусловлена целью и задачами исследования и состоит из введения, трех глав, включающих восемь параграфов, заключения, библиографического списка использованных источников и приложения.

## Понятие, классификация и характеристика субъектов финансового права

Методологической основой диссертационного исследования служит диалектический метод научного познания социальных и правовых явлений в их взаимосвязи и взаимообусловленности. Достоверность и обоснованность результатов, полученных в ходе диссертационного исследования, достигается за счет комплексного применения методов историко-правового анализа, системно-структурного, сравнительно правового, статистического, формально-юридического, логико теоретического методов, лингвистического, а также метода описания понятий и терминов, методов анализа, синтеза, обобщения, индукции, дедукции, абстрагирования, наблюдения, объяснения, толкования и классификации. Логика диссертационного исследования заключается в последовательном анализе социально-экономической и правовой природы субъектов-участников финансовых правоотношений посредством изучения их видов, прав и обязанностей, а также ответственности. Эмпирическая база исследования. Основной эмпирический материал в диссертационном исследовании составили статистические и иные данные, отражающие развитие правоприменительной деятельности в аспекте реализации нормативных правовых актов, регулирующих финансирование образовательной и научной сферы.

Научная новизна диссертации определяется поставленными целями и задачами, теоретическим осмыслением и комплексной оценкой состояния правового регулирования финансирования образовательной организации и научного учреждения в Российской Федерации, а также полученными в результате выводами.

Настоящая диссертационная работа является комплексным монографическим исследованием характеристик субъектов финансового права, в рамках которой было сформировано новое научное направление, основанное на системном междисциплинарном анализе и комплексном рассмотрении норм, регулирующих отношения в сфере финансового права. Сущность представленного научного направления заключается в формировании концепции правового регулирования финансирования образовательных организаций и научных учреждений, а также представление в системе субъектов финансового права новых участников правоотношений.

Основные положения диссертации, выносимые на защиту:

Разработана концепция правового регулирования финансирования образовательных и научных организаций, основу которой составляет возрастающая роль человеческого капитала как одного из факторов экономического развития и целью которой признается обеспечение условий эффективного развития российского образования, направленного на формирование конкурентоспособного потенциала.

Элементами концепции признаются: государственная политика в сфере образования, задачи, функции и принципы финансирования образовательной и научной деятельности, субъекты сферы образования и науки, соответствующие современным тенденциям, порядок финансирования образовательных и научных организаций, установление налоговых преференций для участников сферы образования и науки, а также финансовый контроль и мониторинг за расходованием денежных средств, выделенных в счет финансирования образовательных и научных организаций. Некоторые концептуальные предложения изложены в приложении к работе в виде проекта Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»».

Анализ принципов образовательного процесса позволил сформулировать понятие государственной политики в сфере образования как направление государственной социальной политики, гарантированное Конституцией Российской Федерации и регламентированное нормами действующего российского законодательства, реализуемое специально уполномоченными органами государственной власти, обеспеченное публичными финансами и иными денежными средствами, направленное на развитие системы образования, единства образовательного пространства, приоритетность права на образование, свободу выбора образовательного учреждения, самостоятельности образовательных организаций в структуре образовательной сферы, установления конкуренции в сфере образования, базирующееся на демократическом характере управления образованием, сочетающем в себе государственное и договорное регулирование образовательной сферы. Предлагается дополнить ст. 2 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» п. 1.1., в котором представить определение государственной политики в сфере образования, указанное выше. Отмечается, что основной целью образовательной политики должно стать повышение уровня образования общества, качества образовательного процесса и его доступности для всех.

## Основные направления развития и финансово-правового регулирования образовательного и научного процессов в зарубежных странах

По словам С.И. Иловайского, в числе суверенных финансовых правомочий государства выделяются следующие: право издавать финансовые законы, устанавливать налоги, заключать договоры на государственные займы, применять принудительные меры к нарушителям или исполнителям финансовых норм167.

Анализируя финансовую систему, можно говорить о том, что финансовую правосубъектность Российской Федерации необходимо рассматривать как возможность обладания и осуществления прав и обязанностей в пределах своих полномочий, нести бремя ответственности в сфере финансовых правоотношений. Россия является субъектом финансового права непосредственно, а также через субъекты Федерации, реализуя свой суверенитет.

Помимо России и субъектов РФ, субъектами финансовых правоотношений являются муниципальные образования, вовлеченные в различные государственные программы, осуществляемые в рамках реализации единой государственной финансовой политики.

Резюмируя можно отметить, что к числу участников первой группы коллективного субъекта финансового права относятся органы государственной власти (представительные и исполнительные органы федерального уровня и уровня субъектов Федерации), а также органы местного самоуправления как особые субъекты финансового права.

Вторую группу субъектов финансового права, объединяющих широкий круг ее представителей, образуют коллективные субъекты организации, к которым по традиции относятся: государственные органы; предприятия и учреждения, основанные на различных формах собственности, а также судебные органы.

Так, суды как субъекты финансового права и финансовых правоотношений получают финансирование из соответствующих бюджетов. Более того, вышестоящие судебные органы, например, Конституционный

167 См.: Иловайский С.И. Конспект лекций по финансовому праву. Одесса, 1889. С. 24. Суд РФ, обладают правом признания той или иной финансовой правовой нормы неконституционной либо, Высший Арбитражный Суд РФ вправе давать официальное толкование отдельных финансово-правовых норм.

В свою очередь, коммерческие организации являются весьма неоднородными, в том числе, влияния рыночных отношений, под воздействием которых в России появились финансово-промышленные группы, предпринимательские союзы, ассоциации, холдинги, офшорные и трастовые компании, банки и т.п.

Однако, не все перечисленные субъекты можно отнести к числу юридических лиц, поскольку ряд из них представляют систему взаимосвязанных компаний (например, финансово-промышленная группа).

Так, например, коммерческой признается аудиторская организация, правовой статус которой определен Федеральным законом «Об аудиторской деятельности». При этом, как отмечено в постановлении Конституционного Суда РФ от 01.04.2003 г. «По делу о проверке конституционности положения п. 2 ст. 7 Федерального закона «Об аудиторской деятельности» в связи с жалобой гражданки И.В. Выставкиной» созданные как субъекты предпринимательства, они (аудиторские организации), «по сути, выполняют публичную функцию, поскольку уже не частный, а публичный интерес лежит в основе этого процесса»168.

Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2003. № 3. В то же время, следует отметить, что к числу юридических лиц относятся также и некоммерческие организации, такие как: общественные и религиозные организации, фонды, учреждения, корпорации и т.д., среди которых большую долю составляют бюджетные учреждения, финансируемые за счет бюджетных ассигнований. Остановимся на рассмотрении особенностей финансов корпораций. В российском законодательстве термин «корпорация» применяется для обозначения одной из организационно-правовых форм некоммерческих организаций – государственной корпорации (госкорпорации).

Несмотря на отсутствие понятия «корпорация» в национальном законодательстве применительно к коммерческим организациям, оно широко используется в экономической литературе.

Так, одни авторы (В. Р. Ковалев, С. Г. Вагин и др.) придерживаются узкой трактовки этого понятия и выражают мнение, что корпорациями в России могут признаваться только акционерные общества. Другие авторы (В.Г. Антонов, С.Д. Могилевский, И.А. Самойлов и др.) считают, что корпорацию следует определять не только по организационно-правовому признаку, а по целой совокупности признаков. Корпоративные финансы следует рассматривать как систему управления финансами корпорации. При этом все управленческие решения можно объединить, по сути, в две группы: - инвестиционные (связаны с реальными и финансовыми инвестициями); - финансовые (поиск источников финансирования деятельности). В свою очередь, финансы корпорации представляют собой совокупность экономических (финансовых) отношений, связанных с формированием, распределением и использованием финансовых ресурсов, капитала, денежных средств, их оборотом с целью обеспечения максимизации стоимости корпорации.

## Финансово-правовое регулирование инновационной деятельности в сфере образования и науки

Бесспорно, что в последнее время в большинстве государств существенно расширились масштабы взаимодействия государства и частного сектора в виде государственно-частных партнерств, которые, в свою очередь, предусматривают «официальные отношения или договоренности между государственными и частными организациями»268 на установленный или неопределенный временной промежуток, когда обе стороны взаимодействуют в ходе «принятия решений и соинвестируют материальные и нематериальные ресурсы»269 с целью решения собственных задач вследствие достижения одной или более общих целей.

Подчеркнем, что ГЧП позволяют объединять, а также использовать на совместной основе ресурсы и управленческий потенциал страны и частного бизнеса, умело распределять между ними риски, непосредственно связанные с реализацией крупных проектов, обладающих государственным значением. Структурированное финансирование проектов государственно частного партнерства имеет значение не только для самого о бизнеса, но и для экономики государства в целом. Эффективная реализация проекта ГЧП позволяет решить экономические и социальные проблемы, такие как: обеспечение рабочих мест, развитие инфраструктуры города или региона и многие другие. Государственные средства помогают стратегически важным проектам стать более устойчивыми и привлекают частные инвестиции.

По мнению экспертов, основным препятствием для развития ГЧП в России можно считать «слишком высокие риски, которые исходят от государственных структур»270.

Так, на ГЧП-форуме, который проходил 31.03.2014 г. также отмечалась отрицательная роль силовых структур в процессе реализации таких проектов, поскольку юридическая составляющая ГЧП в России проработана слабо, и, как результат, инвесторам достаточно легко попасть в «ловушку противоречий, когда то, что предписывается одной нормой, запрещается другой»271.

Представляется, что проекты ГЧП должны поддерживаться специализированными научными центрами, консалтинговыми фирмами, библиотеками инвестиционных проектов, научными и образовательными организациями. В результате такой поддержки можно будет решить проблему передачи информации и опыта, наработать практику по применению механизмов ГЧП на разных уровнях. Государство, заинтересованное в дальнейшем развитии государственно-частных партнерств, обязано провозгласить принципы ГЧП, которые могли бы закрепить ключевые правила взаимодействия государства и бизнеса в совместных проектах.

Базовые принципы ГЧП должны повысить предсказуемость поведения партнеров, определить их стратегию и правила согласования взаимных обязательств, преодоления различного рода разногласий, оценки и разделения рисков. Последнее, в свою очередь, возможно лишь при грамотно выстроенной маркетинговой программе ГЧП-проекта.

В науке также высказывается мнение относительно того, что необходимо создать орган, который должен заниматься исключительно «ГЧП, в том числе лоббировать продвижение законов, их разработку»272.

Представляется, что данное высказывание имеет под собой почву, однако было бы нежелательным создание очередного органа, который стал бы дополнительным элементом во взаимоотношениях государства с частными партнерами. Тем не менее, в случае поддержания подобной инициативы, следует детально и обстоятельно проработать концепцию и содержательные полномочия такого органа, который мог бы на качественно новом уровне выполнять роль агента или посредника в поиске частных партнеров для развития различных государственных программ, требующих дополнительного финансирования. Особенно это может стать актуальным для сферы науки и образования, которая не всегда рассматривается частными инвесторами как перспективное и инновационное направление развития экономики страны.

Однако, это перспектива будущего периода, которая может стать реальностью лишь спустя временной промежуток, когда будет отработан механизм привлечения частных партнеров в ГЧП-проекты, а для этого необходимо регламентировать порядок преференций и льгот для участников таких проектов.

В том числе, ученые уже давно сводятся во мнении о необходимости принятия законодательного акта в сфере ГЧП, регламентирующего порядок привлечения инвестиций в экономику России.

## Особенности налогообложения сферы образования и науки

В этой связи возможно предусмотреть на законодательном уровне возможность выделения государственных средств одновременно с разработкой плана оздоровления учреждения образовательной сферы во избежание нецелевого расходования бюджетных средств.

Общая характеристика систем высшего образования разных стран свидетельствует о том, что для большинства стран система образования носит государственный характер, за исключением США и Японии.

Тенденции последних лет демонстрируют расширение источников финансирования системы образования в западных странах, что проявляется в возможности для вузов привлечения дополнительных источников финансирования, освобождения от уплаты налогов и демократическом управлении.

Итак, развитие бюджетного инвестирования связано с поиском новых путей использования финансовых ресурсов, к числу которых следует отнести: - применение налоговых льгот в сочетании с системой мер государственного контроля; - расширение практики предоставления государственных гарантий и страхования инвестиций; - ограничение сферы применения безвозвратного финансирования инвестиций за счет средств федерального бюджета при расширении возможностей предоставления бюджетных ассигнований на возвратной основе362. Резюмируя изложенное, можно заключить, что в сфере финансирования научная и образовательная политика располагает различными методами поддержки образования и науки.

Среди наиболее значимых методов на современном этапе считаются – прямое бюджетное финансирование и гранты на проведение изысканий. Стимулирующими способами вовлечения частных финансов в проводимые исследования в области образования и науки можно признать налоговое стимулирование и субсидии бизнес-сообществу.

Дополнительная финансовая поддержка субъектам Российской Федерации, активно содействующим развитию инновационного сектора экономики, провозглашается, в том числе, в посланиях Президента РФ «О бюджетной политики в 2011-2013 года» и «О бюджетной политики в 2012-2014 годах».

Более того, отмечается, что финансовое обеспечение деятельности бюджетных и автономных учреждений по выполнению государственного задания осуществляется из средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации – в форме субсидии.

Следовательно, бюджетные и автономные учреждения обладают правом на получение бюджетных средств в соответствии с бюджетной росписью в форме субсидий как бюджетного источника обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания.

В связи с этим необходимо внести поправки в БК РФ в части регулирования субъектов бюджетных правоотношений – получателей бюджетных средств, так как бюджетные и автономные учреждения являются таковыми.

Представляется, что на современном этапе необходима разработка нормативных правовых актов на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, которые устанавливали круг функций и полномочий учредителя казенных, бюджетных и автономных учреждений на данных уровнях.

В составе функций должны быть отражены следующие направления: - формирование и утверждение государственного задания на оказание государственных услуг в соответствии с предусмотренными уставом конкретного учреждения основными видами деятельности; - порядок финансового обеспечения деятельности учреждения определенного типа; - установление порядка составления сметы казенного учреждения или плана финансово-хозяйственной деятельности бюджетного, автономного учреждения; - определение порядка составления и утверждения отчета о результате финансовой деятельности учреждения, об использовании имущества; - осуществление контроля в области финансовой деятельности учреждения. Стоит обратить внимание также на доходы, получаемые бюджетными учреждениями образования и науки вне источников бюджетного финансирования, то есть на понятие «внебюджетные средства».

Основное назначение внебюджетных средств государственных учреждений заключается в привлечении законными методами дополнительно к бюджетным средствам иных внебюджетных средств для обеспечения эффективного выполнения ими своих основных задач и функций. На современном этапе следует выделить два вида источников внебюджетных средств государственных учреждений: 1. доходы от деятельности, которая предусмотрена уставом или учредительным документом государственного учреждения (доходы от платных услуг, проведение экспертиз и т.д.); 2. доходы от привлечения специальных дополнительных средств, которые не связаны напрямую с результатами деятельности государственного учреждения (доходы от ценных бумаг, добровольные пожертвования и т.д.)