Гинзбург Ирина Владимировна. Правовое регулирование финансирования общего образования в Российской Федерации: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.04 / Гинзбург Ирина Владимировна;[Место защиты: Институт государства и права РАН].- Москва, 2015.- 193 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Теоретико-правовые аспекты финансирования образования в Российской Федерации14**

1. Историко-правовые аспекты финансирования образования в России 14

2. Эволюция финансово-правовых норм в законодательстве об образовании 52

3. Расходы на образование в системе публичных расходов 73

4. Публичный финансовый контроль за бюджетными расходами на образование в Российской Федерации 90

**Глава 2. Правовые аспекты регулирования финансирования общего образования в Российской Федерации 106**

1. Понятие и принципы правового регулирования финансирования общего образования в Российской Федерации 106

2. Правовое регулирование бюджетных и иных расходов на общее образование в Российской Федерации 127

3. Финансово-правовые инструменты стимулирования общего образования в Российской Федерации 143

Заключение 175

Библиография

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. Тема диссертации является актуальной и в силу вечной злободневности в общественной жизни вопросов образования, и в силу вновь активизировавшейся в Российской Федерации реформы образования, которая имеет неоднозначные общественные оценки. Данная реформа, в первую очередь, связана с вопросами финансирования образования.

Стык экономических и социальных функций современного образования предъявляет особенные требования к качеству последнего и позволяет выделить его в одну из основных государственных и общественных потребностей. Государство является основным заказчиком и потребителем услуг в сфере образования, оказываемых населению, что обусловливает приоритет бюджетного финансирования. Финансируемый объем услуг в сфере образования определяется исходя из требований, предъявляемых к качеству и условиям оказания государственных и муниципальных услуг. При этом под услугой в сфере образования следует понимать деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, государственных, муниципальных организаций и иных юридических лиц, направленную на возникновение и развитие отношений в сфере образования.

В Конституции Российской Федерации гарантируется общедоступность и бесплатность основного общего образования. Федеральным законом Российской Федерации от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»1 (далее ФЗ «Об образовании в Российской Федерации») в качестве государственной гарантии реализации права на образование в Российской Федерации закрепляется общедоступность и бесплатность общего образования в целом. Однако во многом данные гарантии приобретают возможность своего непосредственного воплощения в жизнь через обоснованную, исходя из принципов разумности и достаточности, и должным образом реализуемую гос-

1 Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 53. Ст. 7598.

ударственную политику в сфере финансового обеспечения образовательной сферы.

Особую актуальность вопрос обеспечения государственных гарантий реализации права на образование приобретает в условиях финансово-экономического кризиса в стране. Несмотря на то, что антикризисный план, утвержденный Распоряжением Правительства РФ 27 января 2015 года, содержит утверждение о полном обеспечении исполнения обязательств социального характера, несовершенство, нестабильность экономической системы государства не может не отразиться на объеме финансирования системы образования. Именно относительное сокращение бюджетного финансирования было обозначено в качестве основной проблемы реализации социально-экономических реформ в период кризиса экономики в рамках первой антикризисной программы неотложных мер по оздоровлению экономической ситуации, одобренной на заседании Правительства РФ 16 ноября 1992 года. Недостаточное бюджетное финансирование системы образования повлияло на перенос центра тяжести с бюджета на внебюджетные средства. Внебюджетное финансирование, привлечение в развитие образовательной организации частных финансов, которое государство активно стимулирует посредством финансово-правовых инструментов, приобретает особенную значимость и на современном этапе. Однако именно на государстве лежит конституционная обязанность финансового обеспечения гарантий бесплатности и доступности общего образования, а не на физических лицах и организациях. Поэтому привлечение внебюджетных источников в процесс финансового обеспечения образования не должно отражаться на объеме бюджетного финансирования и становиться основной целью образовательных организаций.

Бюджетное финансирование образования осуществляется с учетом особенностей законодательства об образовании. В соответствии с ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» система образования подверглась значительным изменениям. Среднее общее образование заменило среднее (полное) общее

образование, а в систему общего образования было добавлено дошкольное образование. Несмотря на то, что дошкольное образование в соответствии со статьей 10 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» является одним из уровней общего образования, в предмет исследования он не входит. Обусловливается это тем, что дошкольное и школьное образование как некоторые самостоятельные уровни системы образования отличны как по целям, так и, главное, по обязательности получения.

На общее образование государством возлагается особенная функциональная нагрузка. Первостепенной задачей, достижение которой отражает смысл существования общего образования, является формирование личности, готовой к осознанному выбору и освоению профессионального образования, обладающей трудовыми навыками .

В основе финансирования общего образования лежит принцип социальной справедливости, заключающийся в создании условий для получения каждым образования. Государство посредством осуществления бюджетных расходов призвано удовлетворять неодинаковые образовательные потребности, возникающие в силу объективных факторов (состояние здоровья, уровень развития, социальное положение и т.д.), тем самым обеспечивая получение каждым обязательного минимума общего образования.

Обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного общего образования, а также дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях посредством формирования и осуществления расходов, а также установления региональных нормативов финансового обеспечения образовательной деятельности, относится к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В каждом субъекте Российской Федерации существуют свои особенности реализации механизма нормативного подушевого финансирования. При этом от размера

2 Приказ Минобрнауки России от 17.05.2012 № 413 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта среднего (полного) общего образования» // Российская газета. 2012. № 139.

утвержденного регионального норматива зависит гарантия финансирования городской и сельской образовательной услуги в должном объеме, а, соответственно, и гарантия реализации права на образование гражданами региона.

Таким образом, исследование правовых основ финансового обеспечения общего образования представляется важным, своевременным и необходимым направлением научных изысканий в области финансового права.

Степень научной разработанности темы диссертации. Отдельные аспекты финансирования образования отражены в основном в научных статьях, опубликованных в российских и зарубежных научных журналах, сборниках научных статей и т.д. В среде заметно возросших научных публикаций по указанной тематике недостаточно комплексных научных работ, отражающих проблемы финансирования образования. Финансовому обеспечению образования посвящены работы таких авторов как И. В. Абанкина, С. В. Бегунова, К. С. Бельский, О. В. Болтинова, А. И. Вавилов, Л. К. Воронова, А. Б. Вифлеемский, И. В. Глущенко, В. И. Ерошин, А. Н. Козырин, Б. Л. Рудник, Л. И. Якобсон. При этом большинство трудов отечественных авторов ориентировано на исследование вопросов финансового обеспечения образования в целом либо финансирования высшей школы. Работ, посвященных финансовому обеспечению общего образования, на сегодняшний день недостаточно. В этой связи исследование правовых аспектов финансирования общего образования представляется своевременным и значимым направлением научных изысканий.

Теоретическая основа исследования. Теоретическую основу исследования вопроса публичных расходов составили труды А. В. Голубева, А. В. Ильина, О. Н. Горбуновой, Д. Л. Комягина, А. М. Черноверхского. В основу рассмотрения вопросов финансового контроля за бюджетными расходами на образование были положены научные работы Е. Ю. Грачевой, СВ. Запольского, Ю. А. Крохиной, СО. Шохина, А. А. Ялбулганова.

В ходе рассмотрения проблемных аспектов права на образование соискатель опиралась на научные исследования А. В. Белозерова, Т. А. Владыкиной, Е. Д. Волоховой, В. В. Гаврищука, А. Г. Кислова, А. Н. Козырина, Ю. А. Кудрявцева, В. М. Сырых, Н. Г. Типенко, Т. Н. Трошкиной, Д. А. Ягофарова, О. Anckar, J. De Groof, Dr. John Dayton, D. Crosier, Charles J. Russo и др.

Принимая во внимание, что в рамках диссертационного исследования приводятся исторические данные относительно процесса финансирования образования в дореволюционной России и СССР были изучены труды таких ученых как Г. В. Вернадский, В. А. Лебедев, Е. Н. Медынский, П. П. Мигулин, И. X. Озеров, К. Н. Плотников, В. Н. Сторожев, К. И. Субботина, С. В. Рождественский, Б. А. Рыбаков, И. И. Янжул.

Нормативная и эмпирическая основа исследования включает в себя международные акты, Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ, указы Президента Российской Федерации, акты государственных органов исполнительной власти, законы и подзаконные нормативные акты субъектов Российской Федерации, судебная практика, нормативные правовые акты СССР и РСФСР. В целях проведения сравнительного анализа исследован ряд нормативных актов зарубежных государств: Кодекс образования Франции (Code de l'education); Кодекс Республики Беларусь «Об образовании»; Закон Республики Казахстан «Об образовании».

Методологическая основа исследования. Достижение целей диссертационного исследования предполагает использование ряда общенаучных методов: диалектического метода как универсального метода познания, методов анализа и синтеза. Применение историко-правового метода позволило выявить предпосылки появления расходов на образование. Данный метод применялся также в целях сравнения инструментов финансирования образования и правовых норм, регулирующих этот процесс, в определенные периоды его историче-

ского развития. Посредством историко-правового метода исследования был установлен ряд закономерностей в процессе развития финансового обеспечения общего образования. Статистический метод, основанный на исследовании количественных показателей финансового обеспечения образования, способствовал не только установлению места расходов на образование в системе публичных расходов, но и выявлению основных тенденций в развитии финансового обеспечения общего образования. Использование сравнительно-правового метода позволило сравнить модель финансирования школьного образования Российской Федерации с соответствующими моделями зарубежных государств (США, Франции, Великобритании, Республики Беларусь, Республики Казахстан). Использование формально-юридического метода в диссертационном исследовании, наряду с системным и логическим подходами, способствовало определению основных проблем развития нормативно-правового регулирования финансирования общего образования. Применение сравнительно-правового метода в совокупности с формально-юридическим способствовало формулированию выводов по улучшению нормативного регулирования механизма финансирования образования с учетом положительного зарубежного опыта. Посредством формально-юридического метода с точки зрения правил юридической техники было исследовано законодательство об образовании Российской Федерации, а также ряд нормативных актов зарубежных государств: Кодекс образования Франции (Code de l'education); Кодекс Республики Беларусь «Об образовании»; Закон Республики Казахстан «Об образовании» в части регулирования вопросов финансового обеспечения образования.

Объект диссертационного исследования: общественные отношения, складывающиеся в процессе финансового обеспечения общего образования в Российской Федерации.

Предмет диссертационного исследования: нормативные правовые акты, регулирующие финансирование общего образования; сформировавшаяся

правоприменительная практика; доктринальные источники, имеющие отношение к исследуемой проблематике.

Цель диссертационной работы заключается в исследовании правовых аспектов финансирования общего образования, выработке основных направлений оптимизации правового регулирования и практической реализации финансового обеспечения общего образования.

В соответствии с поставленной целью предполагается решить следующие задачи:

- выявить исторические предпосылки формирования расходов на обра  
зование в системе публичных расходов Российского государства;

определить основные этапы развития финансово-правовых аспектов в законодательстве об образовании;

проанализировать финансово-правовые нормы законодательства об образовании, выявить недостатки регулирования финансирования образования в Российской Федерации;

сравнить модель финансирования общего образования Российской Федерации с моделями ряда зарубежных государств;

определить влияние частных финансов на механизм финансового обеспечения образования в Российской Федерации;

установить роль финансовых институтов в процессе стимулирования образовательной деятельности;

дать характеристику финансового контроля в сфере образования с учетом изменений, внесенных в Бюджетный кодекс РФ.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что впервые на диссертационном уровне произведен анализ правовых аспектов финансирования общего образования на основании недавно вступившего в силу ФЗ от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», который существенно изменил систему образования и внес ряд коррективов в процесс ее финансового обеспечения. Обоснована необходимость вне-

сения изменений в действующее законодательство об образовании в части уточнения понятийного аппарата. Сформулированы и предложены определения, раскрывающие содержание таких понятий как: финансовое обеспечение услуг в сфере образования, нормативное подушевое финансирование, норматив подушевого финансирования. Посредством работы с доктринальными источниками, нормативной правовой базой финансирования общего образования, актами советского законодательства, правоприменительной практикой автор изложил качественно новое представление относительно сущности финансово-правового стимулирования образовательной деятельности и его роли в процессе реализации образовательных гарантий. Произведен компаративистский анализ моделей финансирования общего образования Российской Федерации и ряда зарубежных государств (США, Франции, Великобритании, Республики Беларусь, Республики Казахстан). Выявлены преимущества нормативного подушевого финансирования как механизма финансового обеспечения образования, а также риски перехода на нормативное подушевое финансирование.

Научная новизна диссертационного исследования выражается в положениях, выносимых на защиту:

1. Выявлено, что нормативное подушевое финансирование признается эффективным управленческим решением в Российской Федерации и ряде зарубежных государств (США, Франция, Республика Белоруссия, Республика Казахстан). Финансирование образовательных организаций, дифференцированное в зависимости от ряда факторов (количества и контингента обучающихся, материально-технических условий обучения) призвано учесть неодинаковые образовательные потребности учащихся в рамках основной образовательной программы с целью обеспечения права каждого на образование. Современный механизм финансирования образования возлагает серьезный груз ответственности за формирование расходов на образование на органы управления образовательной организацией, которые должны иметь точные сведения об участниках образовательного процесса, их перемещениях из одних образовательных учре-

ждений в другие. Показателен пример урегулирования вопросов финансового обеспечения образования в Кодексе образования Франции (Code de 1'education), в рамках которого прописана процедура и сроки принятия бюджета образовательной организации. В ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» в числе основных обязанностей не отмечена обязанность образовательной организации планировать расходы в зависимости от количества обучающихся и стоимости образовательной услуги на очередной год. Считаем, что необходимо дополнить статью 28 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» соответствующей обязанностью, а также в целях содействия общеобразовательным организациям, разработать единые методические рекомендации в части реализации механизма нормативного подушевого финансирования на уровне образовательной организации.

2. Обоснована необходимость определения понятийного аппарата в законодательстве об образовании. Закрепляя финансово-правовые нормы в законодательстве об образовании, законодатель не предусмотрел в нем раскрытие ряда важных категорий, что является явным нарушением правил юридической техники. Предлагаем дополнить главу 13 «Экономическая деятельность и финансовое обеспечение в сфере образования» ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» следующими определениями:

1). Финансовое обеспечение услуг в сфере образования - это совокупность правоотношений, складывающихся в процессе предоставления образовательным организациям необходимых финансовых ресурсов государством и муниципальными образованиями в целях реализации своей функции, а также гражданами и организациями в целях добровольного содействия развитию образования и удовлетворения частных потребностей.

2). Нормативное подушевое финансирование - это механизм формирования расходов на образование, в основе которого лежит принцип финансовой самостоятельности образовательных организаций, предполагающий их непо-

средственное участие в определении государственных затрат в целях обеспечения права каждого на образование.

3). Норматив подушевого финансирования - это стоимость образовательной услуги, рассчитанная на одного обучающегося с учетом совокупности условий, влияющих на реализацию им образовательных гарантий.

3. Установлено, что публичные расходы на образование и расходы на культуру не могут существовать изолированно друг от друга. Являясь функцией государства, образование исторически было неотделимо от культуры. Образование и культура были объединены в один социально ориентированный институт - институт просвещения. Культура, отражающая общественное отношение к образованию, и образование как процесс воспитания и обучения тесно связаны общим предназначением, выраженным в формировании личности, которая будет предопределять место государства на мировой арене в будущем. В основе определения направлений расходов бюджета лежит функциональная классификация расходов, разделы которой отражают конкретные направления деятельности государства. Такая функция государства, как просвещение, не утратила своего значения на сегодняшний день. В условиях кризисной экономической ситуации государство несет ответственность за сохранение культурного и образовательного потенциала страны. В числе государственных ориентиров развитие системы образования в области культуры и искусства является одним из приоритетов. Именно поэтому расходы, способствующие обеспечению государственной функции образования, могут проходить по иным разделам бюджетной классификации. Считаем, что действующая функциональная классификация расходов подлежит изменению посредством выделения в ее рамках раздела «просвещение», который объединит расходы на образование и расходы на культуру.

4. Установлено, что в свете реформы образования внебюджетное финансирование стало занимать особенное положение в механизме финансового обеспечения сферы образования. Укоренившиеся в СССР принципы приорите-

та бюджетного финансирования образования и минимизации участия в данном процессе частных лиц существенно видоизменились. Еще в начале 2000-х годов практика привлечения в сферу образования внебюджетных источников, сформировавшаяся исключительно под воздействием недостаточного бюджетного финансирования, характеризовалась исключительно отрицательно. Смещение некоторых основ регулирования финансового обеспечения образовательных услуг в сторону договорных начал, предполагающее возможность их финансирования всеми, кто испытывает потребность в их приобретении, возвело привлечение частных финансов в приоритетное направление оптимизации финансового обеспечения образования. Коммерциализация образования в совокупности с принципом «деньги в обмен на обязательства» может повлиять на фактическое отступление от восприятия последнего в качестве социального блага. Государство, стимулируя привлечение внебюджетных источников в процесс финансового обеспечения образования, обязано ориентироваться на основную задачу, выраженную в повышении качества обучения и воспитания. Наличие прямой зависимости финансирования образовательной организации от количества обучающихся и количества привлеченных частных финансов чревато «механической» калькуляцией последней числа учащихся и трансформации внебюджетного финансирования из эффективного средства в цель.

5. Выявлено, что одной из главных задач финансового контроля в сфере образования является поиск оптимальной модели соответствия объемов затрат результату, выраженному в уровне качества образования. В рамках государственной политики предполагается сокращение большинства категорий расходов федерального бюджета за счет исключения неэффективных затрат. При этом оптимальная методика оценки эффективности бюджетных затрат отсутствует. Сложившаяся оценка эффективности расходов на образование, основывающаяся на сопоставлении начального и конечного состояния подконтрольного объекта, выявление динамики или причин ее отсутствия при увеличении бюджетных расходов, не приносит должного результата. Считаем, что в виду

наличия объективных предпосылок оценки эффективности и обоснованности принятия отдельных решений в области финансирования образования, она должна производиться на стадии планирования расходов на образование, с тем, чтобы государство могло предопределить эффективность, а не констатировать неэффективность.

6. Обосновано, что в виду конституционно закрепленной необходимости создания условий для реализации права каждого на качественное, бесплатное образование с учетом региональных особенностей населения, проживающего на определенных территориях, особенную важность приобретает финансово-правовое стимулирование общественно полезной образовательной деятельности. Установлено, что финансово-правовое стимулирование качества оказания образовательных услуг в рамках общего образования включает в себя бюджетное и налоговое стимулирование. Налоговое стимулирование основано на совершенствовании налогообложения организаций, осуществляющих деятельность в социально значимых областях. Посредством налоговых льгот государство создает условия для привлечения образовательными организациями дополнительных финансовых средств, необлагаемых налогом. Налоговое стимулирования образовательных учреждений преследует две цели: стимулирование привлечения частных финансов как источника финансового обеспечения образовательной организации и стимулирование осуществления именно уставной, не связанной с предпринимательской, деятельности. Сущность бюджетного стимулирования заключается в установлении конкурсного, а, соответственно, дифференцированного бюджетного финансирования образовательных организаций. Бюджетное стимулирование основано на выделении бюджетных средств только в случае соблюдения ряда условий, например, победы в конкурсном отборе на лучшее образовательное учреждение; использования инноваций в образовательной деятельности.

Теоретическая и практическая значимость результатов исследования заключается в подробном анализе правовых аспектов финансирования об-

щего образования. Раскрывается пробельность нормативного правового регулирования в части финансового обеспечения образования. Рекомендации о необходимости внесения ряда изменений в действующее законодательство представляют интерес для органов государственной власти и могут быть использованы в процессе оптимизации нормотворческой и правоприменительной деятельности. Теоретические изыскания углубляют имеющиеся научные представления относительно места расходов на образование в системе публичных расходов, особенностей нормативного подушевого финансирования общего образования, сущности финансово-правового стимулирования общего образования. Результаты исследования могут быть использованы в учебном процессе в рамках проведения лекционных и практических занятий по дисциплинам «Бюджетное право России», «Финансовое право», «Образовательное право».

Апробация результатов исследования получила освещение посредством публикаций в виде монографии, статей в научных журналах «Реформы и право», «Ежегодник российского образовательного законодательства, «Финансовое право»; тезисов в сборниках, подготовленных по материалам конференций; учебно-методических работ; участия в научных конференциях; участия в Проекте «Учебный ассистент», 2012-2013 учебный год, дисциплина «Финансовое право» (руководитель -д-р юрид. наук, профессор А.Н. Козырин); 2013-2014 учебный год, дисциплина «Бюджетное право России» (руководитель - д-р юрид. наук, профессор Д.Л. Комягин).

Структура диссертации. Структура диссертационного исследования определяется его целями и задачами. Работа состоит из введения, двух глав, объединяющих семь параграфов, заключения и списка использованных источников.

## Эволюция финансово-правовых норм в законодательстве об образовании

Решением Правительства РФ в 1994 году был одобрен проект Федеральной программы развития образования. После внесения ряда изменений и дополнений в проект, последний вариант был утвержден 10 апреля 2000 года. В соответствии с ФЗ от 10 апреля 2000 года № 51-ФЗ «Об утверждении Федеральной программы развития образования» на период 2000-2005гг. основная цель государственной политики в сфере образования стала заключаться в формировании гармонично развитой, социально активной, творческой личности посредством устойчивого развития системы образования. Реализация Программы финансово обеспечивалась посредством бюджетов всех уровней и дополнительного целевого финансирования непосредственно мероприятий и проектов, направленных на решение задач развития системы на основе достижений науки и практики (инноваций) .

Постановлением Правительства РФ от 4 октября 2000 года №751 «О национальной доктрине образования в Российской Федерации» были определены цели воспитания и обучения, пути их достижения посредством государственной политики в области образования, ожидаемые результаты развития си ПА стемы образования на период до 2025 года . При этом финансовая составляющая развития системы образования заключалась в обеспечении на первом этапе опережающего роста расходов на образование. В доктрине отмечается, что в перспективе планируется расширить привлечение внебюджетных источников в сферу образования. Интересным представляется третий этап реализации доктрины образования (до 2025 года), в рамках которого отмечается наряду с сохранением бюджетного финансирования увеличение поступления внебюджетных источников. Доктрина допускает формулировку о том, что в бюджете наряду с иными источниками средства должны предусматриваться в том объеме, в котором это необходимо для реализации положений законодательства, в том числе в части обеспечения принципов доступности и бесплатности общего образования.

Распоряжением Правительства РФ от 29 декабря 2001 года №1756-р была утверждена Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года. Формирование эффективных экономических отношений в образовании являлось одним из приоритетных направлений модернизации системы образования. В числе основных задач, сформулированных государством, стояла разработка дифференцированных нормативов бюджетного финансирования общего образования; достижения соблюдения принципа прозрачности межбюджетных отношений; нормативно - правовое обеспечение экономической самостоятельности образовательных организаций. Экономическую самостоятельность образовательных организаций планировалось уравновесить повышением финансово-экономической ответственности администрации образова -75 тельных организации .

Постановлением Правительства РФ от 23 декабря 2005 года № 803 была утверждена Федеральная целевая программа развития образования на 2006 -2010 годы. Основная цель государственной политики в указанный период заключалась в обеспечении конкурентоспособности России на мировом уровне, в том числе посредством повышения качества образования. При этом совершенствование экономических механизмов в сфере образования также было названо в числе приоритетов ее реформирования. Решение указанной задачи предполагалось обеспечивать посредством внедрение новых моделей финансирования образовательных организаций всех уровней образования, увеличения объема инвестиций в сферу образования .

Таким образом, роль образования в постсоветской России определялась задачами, стоящими перед ней, в числе которых: переход к демократическому и правовому государству, к рыночной экономике, необходимость преодоления опасности отставания страны от мировых тенденций экономического и общественного развития.

Какие основные выводы можно сформулировать, исходя из проделанного анализа. На формирование публичных расходов оказывает непосредственное влияние государственная политика, основанная на удовлетворении государственных и общественных потребностей. Однако применительно к системе образования нетрудно заметить, что его развитие долгое время не находило отражения в рамках государственной политики и числе приоритетов. Тем не менее, нельзя сказать, что его развитие не предусматривалось в рамках конкретных направлений государственной деятельности. Изначально, образование являлось дополнительной функцией государства, затем стало основной и лишь в последние годы советской власти стало рассматриваться и как функция, и как направление государственной политики и как потребность (государственная и общественная). Государственные финансы занимали приоритетное положение в системе финансирования образования. Однако в дореволюционной России существовал еще один важный источник финансирования образования - расходы частных лиц. Соответствующая практика была изменена в СССР. Участие частных лиц в процессе финансирования образования не предусматривалось. Кроме бюджетных расходов на образование в СССР была нормативно закреплена обязанность финансирования образования такими публичными субъектами как профсоюзы и колхозы. Однако привлечение внебюджетных источников в процесс финансового обеспечения образования заметно расширилось в постсоветской России, когда частные финансы стали рассматриваться в качестве инструмента обновления экономических механизмов в сфере образования.

Являясь функцией государства, образование на протяжении всей истории его развития было неотделимо от культуры. Образование и культура были объединены в один социально ориентированный институт - институт просвещения. С точки зрения бюджетной классификации именно расходы на просвещение были призваны обеспечить реализацию государственной функций, выраженной в распространении знаний. Действительно, культура, отражающая общественное отношение к образованию, и образование как процесс воспитания и обучения тесно связаны общим предназначением, выраженным в формировании конкурентоспособной державы. Функция просвещения на сегодняшний день не утратила своего значения, однако в действующей бюджетной классификации расходов она распадается на два самостоятельных направления «образование» и «культуру».

## Публичный финансовый контроль за бюджетными расходами на образование в Российской Федерации

Наряду с объектами той или иной государственной деятельности в правовой доктрине зачастую выделяется ее предмет. Применительно к финансовому контролю его можно характеризовать как правомерное, законное использование бюджетных средств, применение межбюджетных трансфертов в четком, неукоснительном соответствии с целями, на основании которых они были выделены, соблюдение законности в бюджетно-правовых отношениях.

Таким образом, прокуратура в соответствии с новой редакцией Бюджетного кодекса является объектом финансового (бюджетного) контроля, что, по сути, устраняет сложившуюся дискуссию в отношении природы контрольно-надзорных полномочий, осуществляемых ею.

В виду нормативного закрепления в рамках направлений деятельности прокуратуры - надзора за исполнением законов и нормативных правовых актов органами государственной власти, органами местного самоуправления, реализация соответствующих контрольных полномочий способствует должной организации публичного финансового контроля. Так, например, соблюдение законодательства при создании контрольно-счетного органа в муниципальном образовании «город Екатеринбург» было проверено прокуратурой г. Екатеринбурга. В результате контрольных мероприятий было установлено, что принятое на местном уровне Положение «О Счетной палате Екатеринбургской городской Думы» препятствует независимому осуществлению указанным органом полно-мочий по внешнему муниципальному финансовому контролю . Прокуратурой Шовгеновского района была проведена проверка исполнения действующего законодательства в процессе создания контрольно счетных органов муниципальных образований. В результате проверки был установлен факт создания контрольно-счетного органа муниципального образования лишь «на бумаге» .

Согласно статье 265 Бюджетного кодекса РФ круг субъектов, уполномоченных осуществлять бюджетный контроль, четко очерчен и заключает в себе Счетную палату РФ и контрольно-счетные органы субъектов РФ, которые осуществляют внешний финансовый контроль, и органы внутреннего финансового контроля (Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, органы государственного (муниципального) финансового контроля, являющиеся органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций, Федеральное казначейство и финансовые органы субъектов Российской Федерации или муниципальных образований). Также, в новой редакции Бюджетного кодекса РФ обозначены конкретные полномочия субъектов финансового контроля. Так, органы внешнего финансового контроля обладают такими полномочиями как контроль за соблюдением норм бюджетного законодательства в ходе исполнения бюджета; контроль за достоверностью и полнотой информации при составлении бюджетной отчетности главными администраторами бюджетных средств, квартального и годового отчетов об исполнении бюджета. Полномочия Федерального казначейства как субъекта внутреннего финансового контроля определяются как контроль за непревышением суммы по операции над лимитами бюджетных обязательств и (или) бюджетными ассигнованиями; за наличием документов, подтверждающих возникновение денежного обязательства, подлежащего оплате за счет средств бюджета и т.д.

Полномочия органов внутреннего финансового контроля отражены в статье 269.2 Бюджетного кодекса РФ и заключаются в контроле за соблюдением принципа законности в бюджетных правоотношениях; контроле за полнотой отчетности о реализации государственных (муниципальных) программ, в том числе отчетности об исполнении государственных (муниципальных) заданий.

Можно отметить, что субъекты финансового контроля стали четко специализированными, т.е. ориентированными на выполнение конкретной государственной задачи, в соответствии с которой они были образованы и наделены соответствующей компетенцией. В этом, на наш взгляд, заключается отличие действующей редакции от предыдущих, в рамках которых закреплялись пол номочия «неспециализированных» субъектов финансового контроля (органов представительной власти, главных распорядителей бюджетных средств, главных администраторов доходов бюджета и главных администраторов источников финансирования дефицита бюджета).

Однако неправильным было бы заявить, что указанные участники бюд-жетно-правовых отношений не обладают некоторыми полномочиями в области финансового контроля. Так, согласно статье 160.2-1 Бюджетного кодекса РФ, главные распорядители (распорядители) бюджетных средств, главные администраторы (администраторы) доходов бюджета, главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита бюджета обладают бюджетными полномочиями по осуществлению внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита.

Изменения в Бюджетный кодекс РФ были внесены в связи с существующей необходимостью улучшения качества финансового контроля и управления публичными финансами, эффективным осуществлением бюджетных расходов, совершенствования методов реализации финансового контроля. Лимская декларация руководящих принципов контроля во многом была взята за основу при формировании положений о финансовом контроле в Российской Федерации. На наш взгляд, внесение соответствующих изменений в Бюджетный кодекс РФ - это также одна из попыток заимствования некоторого положительного международного опыта в российской действительности. Так, в статье 3 Лимской декларации отмечается о выделении двух видов финансового контроля: внутреннего и внешнего. Внутренний контроль организуется внутри ведомств посредством образования специальных органов в их структуре, внешние ревизионные органы не являются частью структуры ведомства и осуществляют внешний финансовый контроль. При этом в системе органов финансового контроля наличествует также Высший контрольный орган, который выступает внешним ревизионным органом.

## Правовое регулирование бюджетных и иных расходов на общее образование в Российской Федерации

Однако переход на нормативное подушевое финансирование сопровождается определенными рисками. На наш взгляд, очевидная проблема перехода на нормативное подушевое финансирование связана с неравномерностью финансового обеспечения образовательных организаций и отсутствием необходимого опыта общеобразовательных организаций в части эффективного распределения бюджетных средств. Коммерциализация образования, в свою очередь, может повлиять на фактическое отступление от восприятия последнего в качестве социального блага. Наличие прямой зависимости финансирования от количества обучающихся будет способствовать заинтересованности администрации общеобразовательной организации в увеличении количества учащихся, что может привести к снижению качества образовательной услуги в виду «борьбы за каждого ученика». Практическое подтверждение рисков негативно отразиться на реализации права каждого на образование. Однако первое время нарушения могут иметь исключительно локальный характер и не выходить за рамки конкретной школы. Согласно п. 1 ст. 2 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»: «Граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы, органы местного самоуправления и должностным лицам» . Современное законодательство предоставляет возможность обратиться в значительное количество органов государственной власти, компетентных в данной области, с целью защиты своих прав. Считаем, что в качестве эффективного инструмента предотвращения негативных последствий могло бы стать развитие институтов защиты и самозащиты права на образование обучающимися и их родителями.

Также, на наш взгляд, в законодательстве об образовании в главе, посвященной финансовому обеспечению образовательной услуги, необходимо отразить ряд, основных положений, которые до настоящего момента нормативно не закреплены, а именно: нормативное подушевое финансирование, норматив подушевого финансирования. Предлагаем следующие определения указанных категорий:

Норматив подушевого финансирования - это стоимость образовательной услуги, рассчитанная на одного обучающегося с учетом совокупности условий, влияющих на реализацию им образовательных гарантий.

Нормативное подушевое финансирование - это механизм формирования расходов на образование, в основе которого лежит принцип финансовой самостоятельности образовательных организаций, предполагающий их непосредственное участие в определении государственных затрат в целях обеспечения права каждого на образование.

В виду изменения подхода к соотношению бюджетного и внебюджетного финансирования и усиления договорных начал в этом процессе, необходимо отметить, что государство является основным заказчиком и основным потребителем услуг в сфере образования, оказываемых населению, что и обуславливает приоритет бюджетного финансирования.

Стремительное развитие образования и динамика соответствующих расходов определяются одним первостепенным фактором: значимостью сферы образования и прямой зависимостью развития экономики, производства от уровня образованности общества. Расходы на образование нацелены не столько на получение краткосрочного результата, сколько на создание потенциала для устойчивого развития общества в будущем. Для реализации задачи улучшения качества образования необходим специальный механизм, в котором должны быть слажены все элементы, его составляющие, а именно:

Рост расходов на развитие общего образования обусловлен увеличением объема финансирования всей системы образования. Интересным и необходимым, на наш взгляд, является установление приоритетов в области развития системы образования, сформулированных применительно к каждому конкретному году. Анализируя Послания Президента с 2001 по 2013 годы, можно выявить некоторые аспекты модернизации образования, которые первостепенным образом влияют на формирование расходов в обозначенной сфере.

Согласно Посланию Президента РФ в 2001 году была провозглашена необходимость изменения самого подхода к сущности образования . Было выдвинуто утверждение о том, что темпы развития современной экономики, науки, информационных технологий требуют перехода к непрерывному - в течение всей жизни - образованию. Была отмечена негативная по тем временам констатация факта необходимости привлечения в сферу образования внебюджетных источников в связи с недостаточным количеством бюджетного финансирования. Отмечалось, что внебюджетное финансирование образовательных учреждений - это нелегальный рынок, что официальная «бесплатность» образования при его фактической, но скрытой платности развращает и учеников, и преподавателей. Интересным данное Послание представляется в силу того, что на настоящий момент привлечение внебюджетных источников в образовательную сферу является одним из приоритетных направлений в области оптимизации финансового обеспечения образования. При этом согласно Федеральному закону о бюджете на 2002 год в рамках раздела «Образование» предусматрива лись расходы федерального бюджета в количестве 80 млрд. рублей, из которых 1,3 млрд. рублей в рамках подраздела «общее образование»

В 2003 году образование стало рассматриваться в качестве одной из основ конкурентоспособности страны, был выбран курс на международное сотрудничество в данной сфере . В Федеральном законе о бюджете на 2003 г. расходы на образование возросли до 99 млрд. рублей, в рамках раздела «общее образование» расходы выросли до 1,8 млрд. рублей .

В 2004 году повысились требования как к общему образованию в виду его основной целевой нагрузки, выраженной в подготовке обучающихся к последующему профессиональному обучению, так и к профессиональному образованию. Обусловлено это было отсутствием устойчивой связи профессионального образования с рынком труда. Основной приоритет заключается в соответствии образования не только внутригосударственным потребностям, но и мировым стандартам . В 2004 году расходы на образование из федерального бюджета составили 119 млрд. рублей, из которых 1,9 млрд. рублей предусматривалось в рамках подраздела «общее образование»

## Финансово-правовые инструменты стимулирования общего образования в Российской Федерации

Согласно Постановлению ВС СССР от 1 ноября 1990 года № 298/4-1 «О создании индустрии детского питания в РСФСР», в виду неудовлетворительного положения с питанием в образовательных учреждениях, повышается уровень заболеваемости учащихся. В связи с этим, Постановлением утверждается республиканская программа развития питания, одним из направлений которой является установление систему экономических мер: «налоговых, кредитных, ценовых и других льгот, а также предоставление дотаций, возмещение транспортных затрат предприятиям, производствам по выпуску экологически чисто-го сырья, детского питания, технологического оборудования и торговли» .

Что касается работы сельскохозяйственной школы, то еще в рамках Постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 2 июля 1973 года №471 «О мерах по дальнейшему улучшению условий работы сельской образовательной школы» отмечается, что одной из проблем обучения в сельской местности является необходимость преодоления значительных расстояний от места проживания до школы, в виду чего необходимо организовать подвоз учащихся .

Таким образом, современное реформирование сферы образования, которое в некоторых моментах далеко от совершенства, и выражается во внедрении в сложившуюся практику большого количества теоретических и заимствованных положений (причем в некоторых случаях заимствованных из практики реформирования советских школ), как никогда требует достижения принципа эффективности расходов. С соблюдением принципа эффективности

Организация рационального питания учащихся подготовительных классов общеобразовательных школ (Методические рекомендации) (утв. Минздравом СССР 07.12.1982) // Доступ к тексту документа СПС «Консультант плюс». бюджетных расходов тесно связан и процесс бюджетного стимулирования, направленного на улучшение качества образования в школе. Однако проверка достижения результата и перспектив его достижения, а, соответственно, и эффективность расходов, предназначенных для реализации права на образование, на наш взгляд, является одной из тех проблем, которая всегда искать своего непосредственного разрешения. Так как именно практика вносит свои коррективы в принимаемые органами государственной власти концепции.

Представляется интересным и необходимым осветить основные аспекты налогового стимулирования образовательной деятельности.

В большинстве научной и учебной литературы в качестве главного направления деятельности государства выступает реализация его фискальной функции, которая направлена на финансовое обеспечение деятельности государства и муниципальных образований посредством формирования государственного и местного бюджетов.

Основным инструментом осуществления фискальной функции государства является его налоговая политика, которая представляет собой совокупность действенных средств, направленных на урегулирование государственных интересов и интересов налогоплательщиков с точки зрения рациональности, эффективности, прозрачности и прогнозируемости. По мнению И. И. Кучерова, категория налоговой политики во многом является исходной, особенно когда речь идет о правовом регулировании сферы налогов и сборов, а сама она фактически и определяет состояние и параметры налоговой системы, содержание налоговых правоотношени .

В большинстве государств современная налоговая политика строится на постепенном ограничении налоговых притязаний посредством сокращения общего числа налогов, снижения их размеров и упрощения соответствующих фискальных процедур. Хотя имеются и примеры иного рода, когда государства в силу различных причин ужесточают условия налогообложения, вводят новые налоги и повышают ставки имеющихся, сокращают число налоговых льгот .

В любом случае, налоговая политика, призванная не только обеспечивать формирование доходов бюджетной системы РФ, но и способствовать развитию экономики, должна в полной мере учитывать состояние государства, общества и налогоплательщиков в их непосредственной взаимосвязи друг с другом и условиями, диктуемыми временным фактором. При этом налоговая политика любого государства должна быть направлена на создание совершенной системы налогообложения, максимально отвечающей интересам как госу-дарства и общества, так и отдельно взятого налогоплательщика .

Сущность налога, как и любой другой категории, проявляется в его функциях. С. Г. Пепеляев отмечает, что термин функции налога в теории налогового права определен не окончательно. В своих работах он отмечает следующее определение функции налога - это направление правового воздействия норм налогового права на общественные отношения, обладающее постоянством, раскрывающее сущность налога и реализующее социальное назначение государства .

В научной литературе нет единой позиции по вопросу классификации функций налога, при этом самой распространенной является точка зрения о том, что необходимо выделять две функции налога, а именно фискальную и регулирующую. При этом некоторые ученые, исходя из собственных представлений о классификации функций налогов, расширяют их посредством выделения координирующей, контрольной, учетной, распределительной, социальной, внешнеэкономической функций и т.д. Также дискуссионным является вопрос о выделении в качестве самостоятельной стимулирующей функции налога. Так, С. Г. Пепеляев выделяет две основные функции налога, а именно фискальную и регулирующую, последняя при этом включает в себя стимулирующую и дести-мулирующую подфункции. В. Н. Лапин отмечает, что стимулирующая функция налога является самостоятельной. Данную позицию он аргументирует тем фактом, что в странах с рыночной экономикой именно посредством обозначенной функции налога государство обеспечивает стимулирование общественного воспроизводства посредством предоставления налоговых льгот и условий, в которых субъектам налогообложения экономически выгодно повышать эффективность использования трудовых, финансовых, материальных ресурсов действовать в определенном государстве направлении . А. А. Волков выделяет фискальную и стимулирующую функции налога. При этом он отмечает, что российский опыт включает в себя многообразную практику повышения и снижения налоговых ставок, применения и отмены налоговых льгот, что является одновременно характеристиками и инструментами стимулирующей функции налога . М. Е. Антонова, рассматривая стимулирующую функцию налога в качестве подфункции регулирующей функции, также приходит к выводу, что налог должен быть основным регулятором экономики, при этом налоговая система обязана ориентироваться на стабилизацию социальной ситуации, стиму лирование развития производства и инвестиционной активности . На наш взгляд, выделение или не выделение стимулирующей функции налога в самостоятельную не влияет на ее роль в области реализации налоговой политики