

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова»
Саратовский социально-экономический институт (филиал)

На правах рукописи

БАБИНА Ксения Ивановна

**ГОСУДАРСТВЕННЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ НАУКИ
КАК СУБЪЕКТЫ ФИНАНСОВОГО ПРАВА**

12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право

ДИССЕРТАЦИЯ
на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
кандидат юридических наук
Бехер Вероника Виссарионовна

Саратов – 2016

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
Глава 1. Общая характеристика финансово-правового статуса государственных учреждений науки	17
1.1. Роль и место государственных учреждений науки в системе субъектов финансового права.....	17
1.2. Финансово-правовой статус государственных учреждений науки.....	59
1.3. Понятие и содержание финансовой деятельности государственных учреждений науки.....	74
Глава 2. Финансовые правоотношения с участием государственных учреждений науки	95
2.1. Бюджетные правоотношения с участием государственных учреждений науки.....	95
2.2. Налоговые правоотношения с участием государственных учреждений науки.....	112
2.3. Субъективные права и юридические обязанности государственных учреждений науки в области образования и использования доходов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности.....	130
2.4. Ответственность государственных учреждений науки за нарушения финансового законодательства.....	145
Заключение	166
Библиографический список использованных источников	171
Приложение 1.....	200
Приложение 2.....	202

Введение

Актуальность темы диссертационного исследования. Современное развитие Российской Федерации характеризуется повышенным вниманием к проблеме эффективности научных исследований, в особенности проводимых государственными учреждениями науки¹. Это значимый вопрос, без которого немислимо получение новых знаний и который требует своевременного решения. Существенное влияние на результативность научно-исследовательской деятельности научных учреждений оказывает ее финансирование. Следовательно, решение указанного вопроса предполагает необходимость его рассмотрения с позиции науки финансового права.

Доктринальный интерес к деятельности государственных учреждений науки в последнее время достаточно возрос в связи с процессами диверсификации российской экономики, активизацией проблем, обусловленных потребностью совершенствования научного обеспечения социально-экономического развития, технического прорыва как элемента национальной безопасности Российской Федерации. От функционирования деятельности таких учреждений во многом зависит движение экономики по инновационному пути. Таким образом, модернизация системы научных учреждений нуждается в адекватном современном условиям экономического развития финансово-правовом регулировании.

Определение места государственных учреждений науки в системе субъектов финансового права – задача, решение которой позволит взглянуть на правовое регулирование финансовых отношений в русле современных социально-экономических процессов в силу перманентного увеличения количества субъектов, вовлекаемых в функционирование финансовой системы.

¹ В диссертации понятия «государственные учреждения науки», «научные учреждения» и «учреждения науки» используются как синонимы.

Уяснение финансово-правового статуса научных учреждений преследует важные научно-практические задачи. В действующем российском законодательстве важно восполнить пробелы дефинитивного регулирования в области деятельности, в том числе финансовой, учреждений науки путем закрепления базовых понятий.

В настоящее время очевидно, что проблемы правового положения государственных учреждений науки как субъектов финансового права требуют всестороннего исследования механизма регулирования их деятельности.

Интерес к сущности бюджетно-правового статуса учреждений науки определяется их участием в финансовой деятельности государства, детерминирован их организационно-правовой формой: в зависимости от типа учреждений различается и порядок выделения бюджетных средств, что требует дополнительного научного осмысления.

Государственные учреждения науки являются самостоятельными участниками налоговых правоотношений, осуществляющими субъективные права и несущими юридические обязанности, что порождает возможность привлечения их к ответственности за нарушение законодательства о налогах и сборах. Между тем вопросы содержания налоговых правоотношений с участием рассматриваемых учреждений пока еще недостаточно изучены в рамках науки финансового права.

До настоящего времени не проводилось изучение вопросов деятельности государственных учреждений науки в области образования и использования фондов «внебюджетных» средств. При этом размер бюджетного финансирования научных учреждений зависит от установления критериев оценки эффективности деятельности данных учреждений, что вызывает необходимость их законодательного закрепления.

Актуальность исследования ответственности в контексте финансово-правового статуса учреждений науки обуславливается ее комплексным характером и отсутствием отражения в российском законодательстве.

Все вышеизложенное предопределяет значимость всестороннего теоретического и практического исследования государственных учреждений науки как субъектов финансового права.

Степень научной разработанности темы. До настоящего времени проблемы правового регулирования деятельности научных учреждений как субъектов финансового права рассматривались бессистемно. Имеющиеся работы не позволяли сформировать единое представление о государственных учреждениях науки как субъектах финансового права, определить их место в финансовом праве с учетом потребностей времени.

Весомый вклад в развитие теории функционирования государственных учреждений внесла Е.Г. Писарева, исследовавшая деятельность государственных учреждений как субъектов финансового права («Правовое регулирование финансовой деятельности государственных высших учебных заведений», Саратов, 1998 г., «Государственные учреждения в системе субъектов финансового права», Саратов, 2012 г.).

Отдельные аспекты в рамках темы настоящего исследования затрагивались в научных трудах И.В. Бит-Шабо («Бюджетные учреждения как субъекты финансового права», Саратов, 2004 г.), Л.Н. Древаль («Субъекты российского финансового права», Хабаровск, 2009 г.).

Стремление к качественно иному рассмотрению положения государственных учреждений науки как субъектов финансового права, отличному от осуществленного ранее, предопределило структуру настоящей работы, ее логику и авторский подход к решению научной задачи.

Острая нехватка комплексных, системных научных изысканий, посвященных теоретическим и практическим основам правового статуса научных учреждений как субъектов финансового права, повышает актуальность и важность новаторских самостоятельных теоретических исследований указанных вопросов.

Объект и предмет диссертационного исследования. *Объектом исследования* выступают общественные отношения, связанные с

деятельностью государственных учреждений науки как субъектов финансового права.

Предмет исследования составляют нормы финансового и других отраслей права, закрепляющие положение научных учреждений как субъектов финансового права; научные концепции, определяющие их финансовую деятельность; материалы судебной практики, связанной с деятельностью исследуемых учреждений.

Цель и задачи исследования. *Целью* диссертационной работы является формирование теоретических основ правового регулирования деятельности государственных учреждений науки как субъектов финансового права и выработка с учетом этого практических рекомендаций, направленных на повышение эффективности их функционирования.

Цель диссертационного исследования предопределила необходимость решения ряда *задач*:

- на основе анализа современного законодательства дать содержательную характеристику понятию «государственных учреждений науки»;
- определить финансово-правовой статус учреждений науки;
- раскрыть понятие и сущность финансовой деятельности научных учреждений;
- выявить особенности финансовых правоотношений с участием государственных учреждений науки;
- определить роль и место учреждений науки в бюджетных правоотношениях;
- выделить характерные признаки налоговых правоотношений с участием научных учреждений в контексте принципов налогового права;
- раскрыть субъективные права и юридические обязанности государственных учреждений науки в области образования и использования фондов «внебюджетных» средств;

– сформулировать предложения по совершенствованию законодательства в части ответственности научных учреждений за нарушения финансового законодательства.

Методологическую основу исследования составил комплекс общенаучных (системный, функциональный, описание, сравнение, анализ, синтез, междисциплинарный, нормативно-логический, и т.д.) и частнонаучных (правового моделирования, социологический, статистический, сравнительно-правовой и пр.) методов, основывающихся на диалектической теории познания и ориентированных на достижение цели исследования и решение его задач.

Основы финансово-правового статуса государственных учреждений науки раскрыты с помощью *диалектического метода*. Использование *системного подхода* позволило рассмотреть место научных учреждений в системе финансового права. При исследовании понятийно-категориального аппарата применялся *нормативно-логический метод*. Особенности функционирования государственных учреждений науки и их правовое регулирование раскрыты путем *сравнительно-правового анализа* с практикой регулирования подобных вопросов в зарубежных странах. При изучении отдельных вопросов, составляющих предмет настоящей диссертации, широко применялся *метод формальной логики*. Тематика исследования предполагала изучение правового статуса учреждений науки с учетом *междисциплинарного подхода*, который использовался при анализе ответственности научных учреждений за нарушения финансового законодательства.

Теоретическая база диссертационного исследования. Особенности функционирования государственных учреждений науки predeterminedены нормами различной отраслевой принадлежности: финансового права, административного права, гражданского права. Однако, в силу того, что базис публично-правового регулирования в данном случае составляют нормы финансового права, при их реализации необходимо ориентироваться на

содержание предмета, методов и принципов финансового права, регулирующего широкий спектр общественных отношений в области финансов, в том числе с участием научных учреждений.

Рассмотрение заявленной темы было бы невозможным без изучения трудов дореволюционных ученых в области права, таких как Н.М. Коркунов, И.А. Покровский, Г.Ф. Шершеневич и других.

В основу исследования были положены научные труды ученых различных отраслей права, занимающихся разработкой проблем функционирования государственных учреждений и развития науки в целом: Д.А. Бекерской, А.П. Бердашкевича, О.Г. Голиченко, С.Ю. Дубровиной, С.Н. Исаева, Д.М. Мошковой, А.В. Тодосийчука и других.

В ходе работы над диссертацией представлялось необходимым изучение зарубежного опыта развития научно-исследовательской деятельности, для чего использовались труды и публикации иностранных ученых: Герберт Йекле, Цзян Фэн.

При исследовании теоретических аспектов избранной проблематики изучению подвергались труды и выводы современных ученых по общей теории права и государства: М.И. Абдулаева, С.С. Алексеева, А.В. Малько, Н.И. Матузова, А.В. Мицкевича, Ж.И. Овсепян, Р.О. Халфиной.

Отдельные вопросы, составляющие предмет исследования, осмысливались сквозь призму научных достижений ученых в области административного права, имеющих методологическое значение и почерпнутых диссертантом из работ Н.М. Кониной, В.М. Манохина и других.

Вопросам финансово-правового статуса традиционно в юридической науке уделялось и продолжает уделяться значительное внимание. В отечественной литературе широко представлены работы, посвященные финансово-правовому статусу различных субъектов финансового права: И.О. Антропцевой, И.В. Бит-Шабо, А.В. Глушко, А.В. Голубева, Л.Н. Древаль, С.Е. Забарчука, Д.В. Заседателева, Е.Г. Писаревой, А.А. Руденко, Ю.Л. Смирниковой и других.

Понимание сущности финансовой деятельности, финансовой системы и иных категорий финансового права невозможно без осмысления работ: О.Ю. Бакаевой, Е.Г. Беликова, К.С. Бельского, В.В. Бехер, Е.Ю. Грачевой, С.В. Запольского, М.В. Карасевой, Ю.А. Крохиной, И.И. Кучерова, А.А. Нечай, Е.В. Покачаловой, М.Б. Разгильдиевой, Е.А. Ровинского, И.В. Рукавишниковой, Н.А. Саттаровой, Д.А. Смирнова, Э.Д. Соколовой, Н.И. Химичевой, А.И. Худякова и других.

Нормативная база исследования включает в себя Конституцию РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы и иные нормативные правовые акты РФ (акты Президента РФ и Правительства РФ, ведомственные правовые акты), регулирующие деятельность государственных учреждений науки как субъектов финансового права. Также были использованы нормативные правовые акты, утратившие к настоящему времени юридическую силу, однако вызвавшие научно-исследовательский интерес с позиции сравнительного анализа с действующими нормативными правовыми актами.

Эмпирической базой диссертационного исследования стали материалы правоприменительной практики судебных органов, в том числе акты Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ¹, федеральных арбитражных судов округов, а также информация о деятельности органов государственной власти РФ,

¹ С 6 августа 2014 г. Высший Арбитражный Суд РФ упразднен, а вопросы осуществления правосудия, отнесенные к его ведению, переданы в юрисдикцию Верховного Суда РФ. См.: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 6, ст. 548; Федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ (с изм. от 4 ноября 2014 г.) «О Верховном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 6, ст. 550; № 45, ст. 6130; Федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 г. № 4-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 6, ст. 551; Федеральный закон от 5 февраля 2014 г. № 16-ФЗ «О порядке отбора кандидатов в первоначальный состав Верховного Суда Российской Федерации, образованного в соответствии с Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 6, ст. 567.

размещенная на официальных сайтах в сети Интернет и отражающая развитие практики реализации нормативных правовых актов, регулирующих деятельность научных учреждений.

Научная новизна диссертационного исследования. В диссертации разработаны теоретические основы деятельности государственных учреждений науки как субъектов финансового права, позволившие сформулировать и обосновать предложения по совершенствованию норм финансового и бюджетного законодательства, а также практики их применения.

На защиту выносятся следующие новые положения и положения, содержащие элементы новизны:

1. Государственное учреждение науки – некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией или субъектом Российской Федерации в форме автономного, бюджетного или казенного учреждения, представляющая собой общественное объединение научных работников и реализующая в качестве основного вида деятельности научную и (или) научно-техническую деятельность.

Разработан авторский понятийно-категориальный аппарат, позволяющий уяснить особенности финансово-правового регулирования деятельности научных учреждений.

Бюджетные правоотношения с участием государственных учреждений науки представляют собой урегулированные нормами бюджетного права общественные отношения, участниками которых являются автономные, бюджетные и казенные учреждения науки, реализующие бюджетно-правовые нормы на практике в процессе образования, распределения и использования денежных фондов государства.

Финансовая деятельность научных учреждений – плановая деятельность по образованию, распределению и использованию денежных фондов учреждения в целях выполнения фундаментальных и (или) прикладных исследований или разработок в той или иной области знаний, а

также реализации иных целей и задач учреждения, закрепленных в его уставе.

2. Аргументировано наличие следующих признаков государственных учреждений науки как субъектов финансового права:

- основной деятельностью выступает научная и (или) научно-техническая деятельность;

- являются некоммерческими организациями;

- являются юридическими лицами публичного права;

- создаются собственником, которым выступает Российская Федерация или субъекты Российской Федерации;

- могут быть автономными, бюджетными или казенными учреждениями;

- действуют на основании устава или положения (для казенных учреждений);

- представляют собой общественное объединение научных работников;

- значимость деятельности и влияния научной и (или) научно-технической деятельности на социально-экономическое развитие государства;

- осуществляют посредством научной и (или) научно-технической деятельности привлечение финансовых ресурсов в экономику государства;

- финансирование деятельности научных учреждений основывается на его целевой ориентации и множественности источников финансирования, однако преимущественно осуществляется Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации;

- финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания бюджетным учреждением проводится через механизм субсидирования из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации;

- в рамках деятельности учреждений науки происходит интеграция научной, научно-технической и образовательной деятельности.

3. Сделан вывод о необходимости признания науки приоритетной социально значимой отраслью, определяющей уровень социально-экономического развития Саратовской области, и целесообразности принятия в связи с этим закона Саратовской области «О научной политике на территории Саратовской области» с закреплением в нем принципов финансового обеспечения научной и (или) научно-технической деятельности в Саратовской области за счет средств бюджета Саратовской области, а также форм такой финансовой поддержки.

4. Выявлены характерные особенности финансовой деятельности государственных учреждений науки:

- осуществляется на основе нормативно-правовых актов различного уровня и индивидуальных правовых актов;

- правовое регулирование осуществляется и финансовым, и гражданским законодательством;

- составной частью финансовой деятельности научных учреждений выступает финансовый контроль, который проводится в процессе получения бюджетных средств и их использования в целях функционирования учреждения, развития науки и т.д.;

- строится на основе планов;

- осуществляется на основе управленческих решений;

- в процессе финансовой деятельности участвуют как бюджетные, так и «внебюджетные» средства.

5. Доказано, что Российская академия наук, участвуя в бюджетных правоотношениях, является главным распорядителем бюджетных средств, наряду с органами государственной власти, органами управления государственным внебюджетным фондом, органом местного самоуправления, органом местной администрации, как значимое учреждение науки, обладая при этом соответствующими бюджетными полномочиями.

6. Выявлены особенности бюджетных правоотношений с участием государственных учреждений науки, которые заключаются в следующем:

– возникают в процессе планового образования, распределения и использования государственных денежных фондов, т.е. в процессе финансовой деятельности научных учреждений;

– представляются имущественными правоотношениями, возникающими по поводу финансовых ресурсов, причем денежные средства являются бюджетными, получаемыми в качестве субсидии из бюджета или выделяемыми на основе сметы;

– одной из сторон правоотношения выступает государство в лице уполномоченного органа;

– делятся в течение года;

– бюджетные средства в бюджетных правоотношениях с участием учреждений науки рассматриваются в широком смысле как совокупность денежных ресурсов Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований, предназначенных для финансового обеспечения выполняемых ими задач и функций;

– государственные учреждения науки имеют субъективное право требования финансового обеспечения своей деятельности из бюджетов бюджетной системы РФ.

7. Целесообразно закрепить порядок финансирования научных учреждений на основе оценки качества проводимых исследований. Подобный нормативный акт может быть принят в форме постановления Правительства РФ. Установление критериев оценки эффективности деятельности государственных учреждений науки в данном нормативном акте может повлиять на размер бюджетного финансирования в последующем. Система мотивации и стимулирования деятельности научных организаций позволит стать одной из мер повышения результативности их деятельности и будет способствовать развитию российской науки в целом.

8. Констатируется наличие противоречий в законодательстве, касающихся процесса обращения взыскания на денежные средства учреждений, полученные в результате осуществления ими приносящей доход

деятельности. Данный вопрос видится важным и принципиальным при рассмотрении споров с участием государственных учреждений. В целях обеспечения единообразия правоприменительной практики, а также повышения правовой определенности видится целесообразным дополнить п.п. 5 и 6 ст. 123.22 ГК РФ указанием на то, что не допускается обращение взыскания на денежные средства соответственно бюджетного и автономного учреждения, полученные от приносящей доход деятельности.

9. Сделан вывод об особенностях ответственности государственных учреждений науки за нарушения финансового законодательства:

– к научным учреждениям применяются меры административной и финансово-правовой ответственности;

– одним из самых распространенных бюджетных нарушений, совершаемых учреждениями науки, является нецелевое использование бюджетных средств;

– деяние, составляющее объективную сторону нецелевого использования бюджетных средств, проявляется в действиях двух видов:

- 1) нарушение принципа адресности использования бюджетных средств;
- 2) нарушение принципа целевой направленности бюджетных средств.

Теоретическая и практическая значимость исследования.

Содержащиеся в исследовании положения, выводы и рекомендации призваны углубить и расширить сферу научных познаний в области финансового права и могут составить основу для дальнейших научных изысканий по проблемам финансовой деятельности государственных учреждений науки.

Практическая значимость исследования заключена в том, что его результаты могут быть применены в правотворческой деятельности в рамках совершенствования законодательства, регулирующего финансовые правоотношения с участием научных учреждений, в правоприменительной деятельности Российской академии наук, Национальных исследовательских

университетов, а также при преподавании дисциплин «Финансовое право» и «Бюджетное право» в юридических вузах и на юридических факультетах (в институтах).

Обоснованность и достоверность результатов диссертационной работы обусловлены актуальностью темы; точно определенными объектом и предметом исследования; сформулированной целью и поставленными задачами, методологией, широким спектром использованных библиографических источников; эмпирической базой. Основные значимые вопросы деятельности государственных учреждений науки как субъектов финансового права исследованы и критически оценены с позиции их соответствия положениям правовой теории, нормам законодательства и правоприменительной практике.

Апробация результатов диссертационного исследования. Диссертация обсуждена и рекомендована к защите кафедрой публичного права Саратовского социально-экономического института (филиал) ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова».

Основные научные результаты диссертационного исследования опубликованы в 35 научных работах, включая 9 статей в рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК при Министерстве образования и науки РФ.

Основные теоретические положения и выводы диссертации использовались при чтении лекций и проведении практических занятий по курсу «Финансовое право» в Саратовском социально-экономическом институте (филиале) ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова».

Сформулированные предложения и выводы, содержащиеся в исследовании, изложены в докладах и выступлениях на международных научно-практических конференциях: «Современные проблемы юридической науки» (г. Челябинск, 2013 г.); «Финансовое право: прошлое, настоящее, будущее», посвященная 85-летию Н.И. Химичевой (г. Саратов, 2013 г.);

«Демократические идеалы и плюрализм правовых систем» (г. Москва, 2014 г.); «Унификация права в глобализированном мире» (г. Москва, 2014 г.); «Управление общественными и корпоративными финансами: формирование ресурсного обеспечения инновационной экономики» (г. Саратов, 2014 г.); «Проблемы обеспечения национальной безопасности в России» (г. Саратов, 2014 г.); «Цивилизационное измерение права» (г. Санкт-Петербург, 2014 г.); «Реформирование действующего законодательства: экономические, социально-политические и правовые проблемы» (г. Саратов, 2014 г.); «Обеспечение национальной безопасности: организационно-правовые, политические, социально-экономические средства» (г. Саратов, 2015 г.); «Актуальные проблемы совершенствования законодательства и правоприменения» (г. Уфа, 2015 г.), а также на всероссийской научно-практической конференции магистрантов и аспирантов «Интеграция науки и практики: взгляд молодых ученых» (г. Саратов, 2014 г.) и др.

Отдельные положения диссертационного исследования внедрены в деятельность таких государственных учреждений науки, как Саратовский социально-экономический институт (филиал) ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова» и ФГБОУ ВО «Саратовский государственный технический университет им. Ю.А. Гагарина», Поволжский институт управления (филиал) ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации».

Структура диссертации обусловлена целью и задачами исследования и состоит из введения, двух глав, объединяющих семь параграфов, заключения, библиографического списка использованных источников.

Глава 1. Общая характеристика финансово-правового статуса государственных учреждений науки

1.1. Роль и место государственных учреждений науки в системе субъектов финансового права

Важность науки для современного общества и государства трудно переоценить. Ее уникальность и значимость как «одного из регуляторов и векторов развития интеллектуального потенциала бесспорна»¹. Достижения науки составляют основу развития любого государства. Научные исследования имеют место в различных сферах жизнедеятельности общества. Без фундаментальных исследований прикладные проекты не могут развиваться и быть конкурентоспособными. Однако фундаментальная наука получает финансирование в основном из государственного бюджета. Это связано с тем, что научные разработки, являясь перспективными по своей сути, не отличаются быстрой окупаемостью².

Сфере науки посвящена одна из самых весомых статей федерального бюджета, что обуславливается необходимостью организации научного обеспечения социально-экономического развития, технологического прорыва и национальной безопасности Российской Федерации и обеспечения тем самым базовой цели построения экономики инновационного сектора.

Научные учреждения – это основная движущая сила науки. Именно они осуществляют основную массу проводимых в стране фундаментальных и прикладных научных исследований, являясь основным звеном научного комплекса.

¹ Дубровина С.Ю. Вопросы инновационного развития системы образования и науки // Право и образование. 2010. № 4. С. 4.

² См.: Писарева Е.Г. Социальные учреждения в системе субъектов финансового права / под ред. Н.И. Химичевой. Саратов: Изд-во Саратовской государственной академии права, 2010. С. 248.

Государственные учреждения науки занимают важное место в развитии и функционировании государства и права, обладая при этом особым правовым статусом.

Иными словами, развитие науки тесно взаимосвязано с развитием государства и общества. Зависимость науки от государственного финансирования оказывает существенное влияние на ее развитие, а перспективы развития научного потенциала не могут не отразиться на успешном претворении различных планов государства в жизнь. Именно «государство всегда является субъектом социального действия и основным мотором всех преобразований»¹.

С одной стороны, наука – в значительной степени компонент культуры, важный элемент ее самоидентификации, а с другой – она, «продвигаясь в познании законов природы и общества, становится основным стратегическим источником развития общества, основанного на знаниях»².

Безусловно, научные достижения – это одни из необходимых и основных инструментов проведения эффективной государственной политики. Политика государства должна быть направлена на превращение России в технологически развитое государство, отвечающее критериям конкурентоспособности на мировом рынке.

Еще 2010 году в Письме Президента РФ «Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу» были заложены программные и приоритетные направления науки и техники, среди которых выделяются: развитие фундаментальной науки, важнейших прикладных исследований и разработок; совершенствование государственного регулирования в области

¹ Лаптева Л.Е., Лапаева В.В., Сильвестрова Е.В., Скрипильев Е.А. Российская академия наук: история и перспективы // Государство и право. 2005. № 6. С. 84.

² Голиченко О.Г. Наука в российской инновационной системе: проблемы и факторы развития // Национальная инновационная система России: состояние и пути развития. М., 2006. С. 174.

развития науки и технологий; формирование национальной инновационной системы¹.

В начале января 2014 года был утвержден Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2030 года². В соответствии с указанным Прогнозом основными приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники являются: информационно-коммуникационные технологии; науки о жизни (биотехнологии, медицина и здравоохранение); новые материалы и нанотехнологии; рациональное природопользование; транспортные и космические системы; энергоэффективность и энергосбережение. Как отметил Председатель Правительства России Д.А. Медведев в ходе совещания с вице-премьерами, прогноз должен послужить основой для разработки стратегий и инновационных программ крупнейших российских компаний. Этот прогноз носит не только индикативный характер, не является просто неким набором целей – это прогноз, на основе которого готовятся планы³.

Значимость государственных учреждений науки для развития государства и общества обуславливает необходимость научного осмысления понятия и перспектив развития науки.

Так, отмечается, что в ранних человеческих обществах познавательные и производственные моменты, первоначальные знания носили практический характер⁴. Еще французский мыслитель Вольтер делал акцент на практической составляющей науки, подчеркивая, что «наука – ее положения

¹ Письмо Президента РФ от 30.03.2002 № Пр-576 «Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу»// Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.06.2016).

² Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Правительством РФ). URL: <http://government.ru/> (дата обращения: 01.06.2016).

³ Официальный сайт Правительства России. URL: http://government.ru/vice_news/9809 (дата обращения: 01.06.2016).

⁴ См.: Бакалавр экономики (Хрестоматия) : в 3 т. Т. 1 / под ред. В.И. Ведяпина. М.: Триада, 1999. С. 100.

оправдываются на практике»¹. В связи с этим наука зачастую трактуется как определенная сфера деятельности человека, функция которой заключается в выработке и теоретической систематизации объективных знаний о действительности; деятельность по получению нового знания, ее результат².

Кроме того, отмечается наличие эмоциональной составляющей науки³, а также понимание науки как одного из средств постижения мира⁴; важнейшей производительной силы, социального института, оказывающего существенное влияние на развитие мировой цивилизации⁵, ценности общества⁶. Наука не является чем-то неизменным или статичным. Это всегда динамическая система. Это поиск новых знаний и путей решения проблем, углубление научных изысканий.

Главная функция науки заключается в познании объективного мира с целью его изучения и совершенствования.

В качестве объекта рассматриваются объективные закономерности, т.е. знания о наиболее значимых, глубинных качествах явлений, их связях между собой, взаимодействии, тенденциях развития.

Учеными обращается внимание на тот факт, что современная наука – «это прежде всего люди, специалисты и профессионалы, обеспечивающие устойчивое развитие страны»⁷.

¹ Абдулаев М.И. Теория государства и права: учебник для высших учебных заведений. М.: Магистр-Пресс, 2004. С. 10.

² Советский энциклопедический словарь / гл. ред. А.М. Прохоров. М.: Советская энциклопедия, 1984. С. 863.

³ См.: Актуальные вопросы российского частного права: сборник статей, посвященный 80-летию со дня рождения профессора В.А. Дозорцева / сост.: Е.А.Павлова, О.Ю. Шилохвост. М.: Статут, 2008. С. 6.

⁴ См.: Международная и внутригосударственная защита прав человека: учебник / А.Х. Абашидзе, З.Г. Алиев, К.Ф. Амиров и др.; под ред. Р.М. Валеева. М.: Статут, 2011. С. 71.

⁵ См.: Теория государства и права : учебник для юридических вузов / А.И. Абрамова, С.А. Боголюбов, А.В. Мицкевич и др.; под ред. А.С. Пиголкина. М.: Городец, 2003. С. 2.

⁶ См.: Яковлев В.Ф. Правовое государство: вопросы формирования. М.: Статут, 2012. С. 6.

⁷ Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (постатейный) / Л.Ю. Грудцына, Ю.А. Дмитриев, С.А. Иванова и др.; под ред. В.Е. Усанова. М.: ЮРКОМПАНИ, 2012. С. 140.

Е.Г. Писарева определяет науку как процесс получения нового знания, а также как результат этого процесса, т.е. совокупность знаний в понятийной форме, приведение данных в целостную систему на основе определенных принципов¹.

Наука представляет собой сферу жизнедеятельности человека, «в которой происходит выработка и упорядочение объективных знаний о действительности, а также прогнозирование на их основе тенденций развития технических, биологических и социальных систем»². Иными словами, наука – это не только сами знания, но и деятельность по их «постижению, систематизации, а также оптимальному использованию на практике»³.

Наука есть одно из необходимых условий развития государства, его экономики. Значение науки, научной деятельности и научных исследований в масштабах государства трудно переоценить. Общественные отношения, складывающиеся в данной области, образуют сферу, которая требует соответствующего правового регулирования.

Вопросы образования, науки, культуры в соответствии с Конституцией Российской Федерации отнесены к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (подп. «е» п. 1 ст. 72)⁴. На федеральном уровне Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике»⁵ (далее – Закон о науке) закрепляет понятие научной деятельности, под которой понимается деятельность, направленная на получение и применение новых знаний, в том числе:

¹См.: Писарева Е.Г. Социальные учреждения в системе субъектов финансового права / под ред. Н.И. Химичевой. Саратов: Изд-во Саратовской государственной академии права, 2010. С. 251.

² Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права : учебник. М.: Юристъ, 2004. С. 2

³ Матузов Н.И., Малько А.В. Указ. соч. С. 3.

⁴ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ) // Рос. газета. 1993. 25 дек.; СЗ РФ. 2014. № 9, ст. 851.

⁵ Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ (с изм. от 23 мая 2016 г. № 149-ФЗ) «О науке и государственной научно-технической политике» // СЗ РФ. – 1996. – № 35, ст. 4137; 2016. – № 22, ст. 3097.

– фундаментальные научные исследования – экспериментальная или теоретическая деятельность, направленная на получение новых знаний об основных закономерностях строения, функционирования и развития человека, общества, окружающей среды;

– прикладные научные исследования ориентированы преимущественно на применение новых знаний для достижения практических целей и решения конкретных задач;

– поисковые научные исследования обращены на получение новых знаний в целях их последующего практического применения (ориентированные научные исследования) и (или) на применение новых знаний (прикладные) и проводимые путем выполнения научно-исследовательских работ¹.

Под научно-технической деятельностью в Законе о науке понимается деятельность, направленная на получение, применение новых знаний для решения технологических, инженерных, экономических, социальных, гуманитарных и иных проблем, обеспечения функционирования науки, техники и производства как единой системы.

На уровне субъектов Российской Федерации приняты нормативные правовые акты, регулирующие данную сферу правоотношений. Так, Закон г. Москвы «О научно-технической и инновационной деятельности в городе Москве»² закрепляет понятие научно-технической и инновационной политики города Москвы. Это составная часть государственной социально-экономической политики города Москвы, представляющая собой совокупность осуществляемых органами государственной власти города Москвы правовых, экономических, социальных, информационных, консультационных, образовательных, организационных и иных мер, направленных на поддержку и развитие научно-технического и

¹ См.: *Малыгин А.Г.* Рыночная наука невозможна // *Время новостей*. 2004. № 33. 14 окт.

² Закон г. Москвы от 6 июня 2012 г. № 22 «О научно-технической и инновационной деятельности в городе Москве» // *Ведомости Московской городской Думы*. 2012. № 8, ст. 135.

инновационного потенциала города Москвы, формирование условий для развития производства инновационной продукции на основе передовых технологий, достижений науки и техники и повышение доли такой продукции в валовом региональном продукте, а также содействие продвижению и реализации инновационной продукции на внешнем и внутреннем рынках. Данный нормативный правовой акт устанавливает принципы научно-технической и инновационной политики города Москвы, формы государственной поддержки субъектов научно-технической и инновационной деятельности. Среди форм такой поддержки указаны: предоставление льгот или понижающих ставок по налогам; субсидий; государственных гарантий при реализации приоритетных инновационных проектов; грантов, стипендий и премий в сфере научно-технической и инновационной деятельности в городе Москве и иные.

Подобные законы приняты в Московской области «О научной и научно-технической деятельности на территории Московской области»¹ и в городе Санкт-Петербурге «Об основах научно-технической политики Санкт-Петербурга»². Примечательно, что Закон Санкт-Петербурга содержит ст. 5 «Финансовая поддержка научной и (или) научно-технической деятельности в Санкт-Петербурге», которая закрепляет основные направления осуществления финансовой поддержки в данной области.

Представляется, что в целях эффективного развития науки в регионе, а также обеспечения эффективного функционирования учреждений науки на территории Саратовской области целесообразно принять закон Саратовской области с закреплением в нем принципов финансового обеспечения научной и (или) научно-технической деятельности в Саратовской области за счет

¹ Закон Московской области от 13 мая 2006 г. № 75/2006-ОЗ «О научной и научно-технической деятельности на территории Московской области» (с изм. от 30 декабря 2013 г. № 103/2013-ОЗ) // Ежедневные Новости. Подмосковье. 2006. № 88; 2013. № 46.

² Закон Санкт-Петербурга от 12 октября 2009 г. № 411-85 «Об основах научно-технической политики Санкт-Петербурга» (с изм. от 17 июля 2013 г. № 461-83) // Санкт-Петербургские ведомости. 2009. № 203; Вестник Администрации Санкт-Петербурга. 2013. № 7.

средств бюджета Саратовской области, признания науки приоритетной социально значимой отраслью, определяющей уровень социально-экономического развития Саратовской области.

Отметим, что в правовой литературе наука также понимается и как «социальный институт со всей своей инфраструктурой: организацией науки, научными учреждениями, профессиональными объединениями ученых, ресурсами, финансами, научным оборудованием, системой научной информации, различного рода коммуникациями ученых и т.п.»¹

Для формулировки понятий государственных учреждений науки необходимо провести анализ понятия и сущности учреждения, правовые основы функционирования которых закрепляются Гражданским кодексом Российской Федерации² (далее – ГК РФ). В соответствии со ст. 123.21 ГК РФ под учреждением признается унитарная некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера. Учреждение может быть создано гражданином или юридическим лицом (частное учреждение) либо соответственно Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации, муниципальным образованием (государственное или муниципальное учреждение).

Государственное или муниципальное учреждение может быть автономным, бюджетным или казенным. Законодатель выделяет два вида учреждений: государственное или муниципальное, основанные на государственной или муниципальной формах собственности, соответственно и частное, созданное юридическим лицом или гражданином.

Учреждение представляет собой организацию, занятую иными видами деятельности, кроме производства, т.е. «все организации, не имеющие

¹ Писарева Е.Г. Социальные учреждения в системе субъектов финансового права / под ред. Н.И. Химичевой. Саратов: Изд-во Саратовской государственной академии права, 2010. С. 253.

² Гражданский кодекс РФ (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (с изм. от 23 мая 2016 г. № 146-ФЗ) // СЗ РФ. – 1994. – № 32, ст. 3301; 2014. – № 43, ст. 5799; 2016. – № 22, ст. 3094.

статуса предприятия, суть учреждения»¹. Учреждение представляет собой коллективный субъект финансового права наряду с другими юридическими лицами.

Еще И.А. Покровский отмечал, что основное назначение учреждений состоит в «служении определенной цели»².

В законодательстве Европейского Союза (ЕС) понятие «учреждение» трактуется в различных значениях. Так, под данным термином может пониматься совокупность нескольких самостоятельных категорий.

Первое значение связано с его использованием в наименовании одной из ключевых свобод единого внутреннего рынка ЕС – свободы учреждения. Данный вид свободы обеспечивает гражданам и хозяйственным обществам право создавать (учреждать) центры своей экономической деятельности на территории других государств–членов. Иное значение понятия «учреждения» в праве Европейского Союза означает подразделения, не обладающие самостоятельной правосубъектностью, например, филиал или представительство. Еще одно значение заключается в том, что учреждение понимается как юридическое лицо, публично-правовое и (или) являющееся некоммерческой организацией. Так, в законодательстве ЕС о публичных сделках понятие «публично-правовое учреждение» определено как любое учреждение, созданное специально для удовлетворения потребностей общего интереса любого иного характера, нежели промышленный или торговый; наделено правосубъектностью; деятельность по большей части финансируется государством, территориальными коллективами или иными публично-правовыми учреждениями³.

¹ *Манохин В.М.* Административное право России: учебник. Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2009. С. 68.

² *Покровский И.А.* Основные проблемы гражданского права. М.: Статут, 1998. С. 146.

³ См.: *Кондратьев А.В.* Категория юридического лица в праве Европейского союза // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2006. № 1. С. 60; *Комиссарова Е.Г.* Автономные, бюджетные и казенные учреждения: общее и особенное в структуре гражданской правосубъектности // Гражданское законодательство. Статьи. Комментарии. Практика. Вып.42 / под. ред. А.Г. Диденко. Алматы: Раритет, 2013. С. 86.

Типизация государственных учреждений на *бюджетные, казенные и автономные* предполагает различия в их правовом статусе, объеме ответственности, что не может не отражаться на осуществляемой ими научной деятельности. Однако по-прежнему бюджетные учреждения остаются самой массовой организационно-правовой формой функционирования государственных некоммерческих организаций и оказывают общественно значимые (социальные) услуги, т.е. по существу выступают как доминирующий стержневой компонент всей системы жизнеобеспечения населения, который в значительной мере определяет реализацию социальных, политических, демографических процессов.

Правовое регулирование государственных учреждений науки определяется множеством правовых актов. Понятие учреждения как юридического лица закреплено в ГК РФ. Свою конкретизацию по видам и их правовому статусу учреждения получают в специальных законодательных актах. Прежде всего, это Федеральный закон «О некоммерческих организациях»¹, осуществляющий правовое регулирование деятельности некоммерческих организаций, в том числе частных, государственных и муниципальных учреждений, а также бюджетных. Отдельный нормативный правовой акт регулирует деятельность автономных учреждений – Федеральный закон «Об автономных учреждениях»². Данный документ устанавливает понятие, виды деятельности, порядок создания, управления, реорганизации и ликвидации автономного учреждения. Понятие казенного учреждения закреплено Бюджетным кодексом Российской Федерации³.

В 2013 году принят Федеральный закон «О Российском научном фонде и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской

¹ Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (с изм. от 2 июня 2016 г. № 179-ФЗ) «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. – 1996. – № 3, ст. 145; 2016. – № 23, ст. 3303.

² Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ (с изм. от 23 мая 2016 г. № 149-ФЗ) «Об автономных учреждениях» // СЗ РФ. – 2006. – № 45, ст. 4626; 2016. – № 22, ст. 3097.

³ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (с изм. от 2 июня 2016 г. № 158-ФЗ) // СЗ РФ. – 1998. – № 31, ст. 3823; 2016. – № 23, ст. 3282.

Федерации»¹. Хотя организация и создана в организационно-правовой форме фонда, однако данный нормативный акт не может быть не упомянут при определении правовых актов, регулирующих научные исследования в РФ. Фонд призван сосредоточиться на финансировании фундаментальных исследований и программ с длительным горизонтом реализации².

Нормативно-правовое регулирование деятельности государственных учреждений науки, их финансирование осуществляется не только на федеральном уровне. Например, в Московской области принят и действует Закон, регулирующий вопросы организации управления государственными унитарными предприятиями и государственными бюджетными учреждениями Московской области³, в Ленинградской области – вопросы оплаты труда работников государственных бюджетных и казенных учреждений Ленинградской области⁴.

Подзаконные правовые акты также задействованы в правовом регулировании данной сферы: Указы Президента РФ⁵, Постановления Правительства РФ⁶, правовые акты Министерства финансов РФ¹.

¹ Федеральный закон от 2 ноября 2013 г. № 291-ФЗ «О Российском научном фонде и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 44, ст. 5630.

² См.: *Бехер В.В.* Реализация принципа эффективности использования бюджетных средств: экономико-правовой анализ // Современное право. 2014. № 6. С. 73.

³ Закон Московской области от 22 февраля 2008 г. № 14/2008-ОЗ «О порядке управления государственными унитарными предприятиями Московской области и государственными бюджетными учреждениями Московской области» (с изм. от 20 июня 2015 г. № 141-ОЗ) // Ежедневные Новости. Подмосковье. 2008. № 42; 2015. № 176.

⁴ Областной закон Ленинградской области от 8 июня 2011 г. № 32-оз «Об оплате труда работников государственных бюджетных учреждений Ленинградской области и государственных казенных учреждений Ленинградской области» // Вестник Правительства Ленинградской области. 2011. № 45.

⁵ Указ Президента РФ от 19 августа 1992 г. № 895 «О дополнительных мерах по совершенствованию оплаты труда работников бюджетных учреждений и организаций» // Российские вести. 1992. № 47.

⁶ Постановление Правительства РФ от 30 июля 2014 г. № 718 «Об утверждении Правил направления научно-технических программ и проектов на экспертизу в федеральное государственное бюджетное учреждение «Российская академия наук» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 4 августа 2015 г. (дата обращения: 01.06.2016); Постановление Правительства РФ от 3 июля 2012 г. № 680 (с изм. от 14 января 2016 г. № 3) «Об уставе федерального государственного бюджетного учреждения «Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической

Кроме того, Российская Федерация является участницей множества соглашений о научно-техническом сотрудничестве как на постсоветском пространстве, так и с европейскими и другими странами².

В настоящее время законодательно закреплено следующее определение научной организации: это – «юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы и формы собственности, общественное объединение научных работников, осуществляющее в качестве основной деятельности научную и (или) научно-техническую деятельность» (п. 1 ст. 5 Закона о науке). В ранее действовавшей редакции³ Закон о науке подразделял

сфере» // СЗ РФ. 2012. № 28, ст. 3910; 2016. № 4, ст. 531; Постановление Правительства РФ от 15 февраля 2012 г. № 132 (с изм. от 04 декабря 2015 г. № 1318) «Об уставе федерального государственного бюджетного учреждения «Российский гуманитарный научный фонд» // СЗ РФ. 2012. № 9, ст. 1128; 2015. № 50, ст. 7168; Постановление Правительства РФ от 14 марта 2014 г. № 187 «Об утверждении устава федерального государственного бюджетного учреждения «Российская академия образования» (с изм. от 20 мая 2015 г. № 482) // СЗ РФ. 2014. № 12, ст. 1285; 2015. № 21, ст. 3119; Постановление Правительства РФ от 27 декабря 2012 г. № 1429 «О некоторых вопросах осуществления Правительством Российской Федерации функций и полномочий учредителя федерального государственного бюджетного учреждения «Национальный исследовательский центр «Курчатовский институт» (с изм. от 4 сентября 2013 г. № 778) // СЗ РФ. 2013. № 1, ст. 26; 2013. № 37, ст. 4698; Постановление Правительства РФ от 8 апреля 2009 г. № 312 «Об оценке и о мониторинге результативности деятельности научных организаций, выполняющих научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы гражданского назначения» (с изм. от 1 ноября 2013 г. № 979) // СЗ РФ. 2009. № 15, ст. 1841; 2013. № 45, ст. 5815.

¹ Приказ Минфина России от 16 июля 2010 г. № 72н (с изм. от 16 февраля 2016 г. № 8-н) «О санкционировании расходов федеральных государственных учреждений, источником финансового обеспечения которых являются субсидии, полученные в соответствии с абзацем вторым пункта 1 статьи 78.1 и пунктом 1 статьи 78.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации» // Рос. газета. – 2014. – 21 февр.; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 15 марта 2016 г.

² Распоряжение Правительства РФ от 13 июля 2013 г. № 1191-р «О подписании Соглашения между правительствами государств-членов Шанхайской организации сотрудничества о научно-техническом сотрудничестве» // СЗ РФ. 2013. № 29, ст. 3996; Распоряжение Правительства РФ от 28 апреля 2011 г. № 746-р «О подписании Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Австрийской Республики о научно-техническом сотрудничестве» // СЗ РФ. 2011. № 18, ст. 2692; Распоряжение Правительства РФ от 24 декабря 2008 г. № 1920-р «О подписании Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Федеративной Республики Германия о научно-техническом сотрудничестве» // СЗ РФ. 2008. № 52, ч. II, ст. 6427.

³ Редакция, действовавшая до вступления в силу Федерального закона от 2 июля 2013 г. № 185-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу законодательных актов (отдельных положений

научные организации на научно-исследовательские организации, научные организации образовательных учреждений высшего профессионального образования, опытно-конструкторские, проектно-конструкторские, проектно-технологические и иные организации, осуществляющие научную и (или) научно-техническую деятельность.

В действующей редакции Закона о науке из определения научной организации исключен такой признак, как «подготовка научных работников».

Применительно к организационно-правовой форме государственных учреждений науки необходимо отметить следующее. Законом не установлено, в каких организационно-правовых формах возможно образование и существование научных организаций. Более того, законодательно закреплено, что организация может являться научной независимо от организационно-правовой формы и формы собственности¹.

Таким образом, право выбора организационно-правовой формы создаваемой научной организации остается у учредителя.

Одним из признаков научной организации, установленных в законе является деятельность в качестве основной научной и (или) научно-технической. Однако виды данной деятельности не конкретизированы. «Не делается различий между отдельными видами этой деятельности, состав которых чрезвычайно разнообразен (от научно-технической деятельности музеев и ботанических садов, стандартизации и контроля качества до научно-технического консалтинга и патентно-лицензионной деятельности). Это

законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 27, ст. 3477.

¹ См.: Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (постатейный) под ред. Л.Ю. Грудцына, Ю.А. Дмитриев, С.А. Иванова и др.; под ред. В.Е. Усанова. М.: ЮРКОМПАНИ, 2012. С. 53.

ведет к немотивированному расширению границ собственно научной деятельности»¹.

Следует отметить схожесть правового регулирования деятельности бюджетных и казенных учреждений. Порядок их создания, ликвидации, управления во многом идентичны. Некоторыми отличительными особенностями обладает автономное учреждение.

Статьей 2 Федерального закона «Об автономных учреждениях» установлено, что *автономным учреждением* признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, средств массовой информации, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных федеральными законами (в том числе при проведении мероприятий по работе с детьми и молодежью в указанных сферах).

Как справедливо отмечает М.Ю. Тихомиров, особенностью Федерального закона «Об автономных учреждениях» является преобладание императивных норм, определяющих порядок осуществления тех или иных действий, конкретные права и обязанности лиц и т.д.²

Бюджетным учреждением в соответствии с п. 1 ст. 9.2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ,

¹ Повышение эффективности бюджетного финансирования государственных учреждений и управления государственными унитарными предприятиями. М.: Академия народного хозяйства, 2003. С. 63.

² См.: Комментарий к Федеральному закону «Об автономных учреждениях» / под ред. М.Ю. Тихомирова. М.: Юстицинформ, 2007. С. 5.

оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий соответственно органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных областях.

Бюджетный кодекс РФ устанавливает, что *казенное учреждение* – государственное (муниципальное) учреждение, осуществляющее оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления, финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы.

Анализ данных положений позволяет говорить о том, что целью деятельности государственных учреждений науки служит оказание государственных услуг, выполнение работ в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти в сфере науки. Казенное учреждение может также исполнять государственные функции в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти (государственных органов) в сфере науки. Его особенностью является осуществление своих функций за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы.

Что касается формы государственного учреждения, в которой может быть создано научное учреждение, отметим следующее. Распоряжением Правительства РФ установлено, что государственное (муниципальное)

учреждение может быть отнесено к определенному типу исходя из сферы деятельности, в которой оно создается¹.

Для исполнения государственных (муниципальных) функций может создаваться только казенное учреждение, за исключением случаев, прямо установленных федеральными законами. Автономное учреждение и бюджетное учреждение создаются публично-правовым образованием (Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации, муниципальным образованием) для выполнения государственных (муниципальных) работ, оказания государственных (муниципальных) услуг и не вправе исполнять государственные (муниципальные) функции, за исключением случаев, прямо установленных федеральными законами.

Автономное учреждение может быть создано в сфере науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных федеральными законами. Например, в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации² автономные или бюджетные учреждения могут создаваться для проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий.

Сферы деятельности бюджетных учреждений не ограничены. В Федеральном законе № 83-ФЗ³ отмечены приоритетные сферы, в которых создаются бюджетные учреждения, – наука, образование, здравоохранение, культура, социальная защита, занятость населения, физическая культура и

¹ Распоряжение Правительства РФ от 7 сентября 2010 г. № 1505-р «Об утверждении методических рекомендаций по определению критериев изменения типа государственных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных учреждений с учетом сферы их деятельности и рекомендаций по внесению изменений в трудовые договоры с руководителями бюджетных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных бюджетных учреждений» // СЗ РФ. 2010. № 37, ст. 4776.

² Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (с изм. от 30 декабря 2015 г. № 459-ФЗ) // СЗ РФ. 2005. № 1, ч. 1, ст. 16; 2016. № 1, ст. 79.

³ Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ (с изм. от 29 декабря 2015 г. № 406-ФЗ) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» // СЗ РФ. 2010. № 19, ст. 2291; Рос. газета. 2015. 31 дек.

спорт, и одновременно предоставлена возможность создания бюджетных учреждений в иных сферах без ограничений.

Сфера деятельности казенного учреждения Федеральным законом не ограничена. С учетом особенностей правового положения казенных учреждений целесообразно относить к казенным учреждениям только учреждения, созданные в сфере управленческой деятельности, либо учреждения, отнесенные к казенным в соответствии с законом.

Кроме того, указанным Распоряжением Правительства РФ¹ установлены дополнительные критерии, основанные на учете экономического и управленческого потенциала государственного (муниципального) учреждения в целях определения типа государственного (муниципального) учреждения. Например, средняя доля внебюджетных средств в общем объеме финансового обеспечения государственного (муниципального) учреждения за отчетный финансовый год и два предыдущих финансовых года; средний рост доходов государственного (муниципального) учреждения (по всем источникам финансового обеспечения) за отчетный финансовый год и два предыдущих финансовых года и другие критерии. Чем выше экономический и управленческий потенциал государственного (муниципального) учреждения, тем менее целесообразно сохранение финансового обеспечения данного учреждения на основе бюджетной сметы и (или) изменение его типа в целях создания казенного учреждения.

В соответствии с Федеральным законом создаются казенные учреждения путем изменения их типа в сфере обороны и безопасности государства. Подобные меры были приняты государством посредством

¹ Распоряжение Правительства РФ от 7 сентября 2010 г. № 1505-р «Об утверждении методических рекомендаций по определению критериев изменения типа государственных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных учреждений с учетом сферы их деятельности и рекомендаций по внесению изменений в трудовые договоры с руководителями бюджетных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных бюджетных учреждений» // СЗ РФ. 2010. № 37, ст. 4776.

создания условий и стимулов для федеральных органов исполнительной власти для оптимизации подведомственной сети.

В связи с этим представляется, что тип государственных учреждений науки законодательно не ограничен. Однако более распространенной для научных организаций видится форма автономного или бюджетного учреждения. Между тем, если учреждение науки будет создано в целях проведения научных исследований в сфере обороны или безопасности страны, охраны правопорядка или иной сфере, подобное учреждение должно быть в форме казенного. Собственником в научных учреждениях будут являться Российская Федерация либо ее субъекты.

Безусловно, государственные учреждения науки, как это и закреплено законодателем, являются некоммерческими организациями, основной деятельностью которой выступает научная и (или) научно-техническая деятельность.

В соответствии с п. 1.1. ст. 5 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике» научные организации вправе осуществлять образовательную деятельность по программам магистратуры, программам подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре), программам ординатуры, а также дополнительным профессиональным программам и программам профессионального обучения. Данный факт обусловлен необходимостью интеграции образовательной и научной (научно-исследовательской) деятельности в высшем образовании. Цели подобной интеграции таковы:

- кадровое обеспечение научных исследований;
- повышение качества подготовки обучающихся по образовательным программам высшего образования;
- привлечение обучающихся к проведению научных исследований под руководством научных работников;
- использование новых знаний и достижений науки и техники в образовательной деятельности.

Среди форм подобной интеграции законом установлены следующие:

1) проведение образовательными организациями, реализующими образовательные программы высшего образования, научных исследований и экспериментальных разработок за счет грантов или иных источников финансового обеспечения;

2) привлечение образовательными организациями, реализующими образовательные программы высшего образования, работников научных организаций и иных организаций, осуществляющих научную (научно-исследовательскую) деятельность, а также научными организациями и иными организациями, осуществляющими научную (научно-исследовательскую) деятельность, работников образовательных организаций, реализующих образовательные программы высшего образования, на договорной основе для участия в образовательной и (или) научной (научно-исследовательской) деятельности;

3) осуществление образовательными организациями, реализующими образовательные программы высшего образования, и научными организациями и иными организациями, осуществляющими научную (научно-исследовательскую) деятельность, совместных научно-образовательных проектов, научных исследований и экспериментальных разработок, а также иных совместных мероприятий;

4) создание в образовательных организациях, реализующих образовательные программы высшего образования, научными организациями и иными организациями, осуществляющими научную (научно-исследовательскую) деятельность, лабораторий, осуществляющих научную (научно-исследовательскую) и (или) научно-техническую деятельность, в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования;

5) создание образовательными организациями, реализующими образовательные программы высшего образования, в научных организациях

и иных организациях, осуществляющих научную (научно-исследовательскую) деятельность, кафедр, осуществляющих образовательную деятельность, в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования.

Автономное учреждение может быть создано путем его учреждения или путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения.

Решение о создании подведомственного государственной академии наук автономного учреждения на базе имущества, находящегося в федеральной собственности, путем учреждения или путем изменения типа существующего государственного учреждения принимается государственной академией наук, осуществляющей от имени Российской Федерации полномочия учредителя такого автономного учреждения и собственника закрепленного за ним федерального имущества.

Особенность управления в автономном учреждении - наличие наблюдательного совета. Он создается в составе не менее пяти и не более одиннадцати членов. В состав наблюдательного совета автономного учреждения входят представители учредителя автономного учреждения, исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления, на которые возложено управление государственным или муниципальным имуществом, и общественность, в том числе лица, имеющие заслуги и достижения в соответствующей сфере деятельности.

Наблюдательный совет автономного учреждения рассматривает следующие вопросы:

- 1) о внесении изменений в устав автономного учреждения;
- 2) о создании и ликвидации филиалов автономного учреждения, об открытии и закрытии его представительств;
- 3) о реорганизации автономного учреждения или его ликвидации;

4) об изъятии имущества, закрепленного за автономным учреждением на праве оперативного управления;

5) о внесении денежных средств и иного имущества в уставный (складочный) капитал других юридических лиц или передаче такого имущества иным образом другим юридическим лицам, в качестве учредителя или участника;

6) проект плана финансово-хозяйственной деятельности автономного учреждения и иные вопросы.

Бюджетное учреждение может быть создано в результате его учреждения или изменения типа государственного учреждения. Решение о создании некоммерческой организации в результате ее учреждения принимается ее учредителями (учредителем). В отношении бюджетного или казенного учреждения такое решение принимается в порядке, установленном:

1) Правительством Российской Федерации – для федеральных бюджетных или казенных учреждений;

2) высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации – для бюджетных или казенных учреждений субъектов Российской Федерации.

Изменение типа государственного или муниципального учреждения не является его реорганизацией.

Учредительными документами учреждений науки служат уставы, утвержденные учредителями (участниками, собственником имущества).

Утверждение устава бюджетного или казенного учреждения осуществляется в порядке, установленном:

1) Правительством Российской Федерации в отношении федеральных бюджетных или казенных учреждений;

2) высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в отношении бюджетных или казенных учреждений субъекта Российской Федерации.

Устав бюджетного или казенного учреждения также должен содержать наименование учреждения, указание на тип учреждения, сведения о собственнике его имущества, исчерпывающий перечень видов деятельности, которые бюджетное или казенное учреждение вправе осуществлять в соответствии с целями, для достижения которых оно создано, указания о структуре, компетенции органов управления учреждения, порядке их формирования, сроках полномочий и порядке деятельности таких органов.

Государственные (муниципальные) задания для бюджетного учреждения в соответствии с предусмотренными его учредительными документами основными видами деятельности формирует и утверждает соответствующий орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя. Причем бюджетное учреждение не вправе отказаться от выполнения государственного (муниципального) задания.

Финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания бюджетным учреждением осуществляется в виде субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации. Порядок формирования государственного (муниципального) задания и порядок финансового обеспечения выполнения этого задания определяются:

- 1) Правительством Российской Федерации в отношении федеральных бюджетных учреждений;
- 2) высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в отношении бюджетных учреждений субъекта Российской Федерации;
- 3) местной администрацией в отношении муниципальных бюджетных учреждений.

Собственником имущества государственного бюджетного учреждения признается Российская Федерация или субъект РФ. Имущество закрепляется на праве оперативного управления. Крупная сделка может быть совершена бюджетным учреждением только с предварительного согласия

соответствующего органа, осуществляющего функции и полномочия учредителя бюджетного учреждения.

Казенное учреждение может быть создано в результате его учреждения или изменения типа государственного учреждения. Учредительным документом является устав либо положение, утвержденные соответствующим органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя.

Основным источником финансирования фундаментальных научных исследований выступают средства федерального бюджета.

Финансовое обеспечение научной, научно-технической, инновационной деятельности может осуществляться государственными фондами поддержки научной, научно-технической, инновационной деятельности, созданными в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации, а также фондами поддержки научной, научно-технической, инновационной деятельности, созданными юридическими лицами и (или) физическими лицами. Государственные фонды могут создаваться в форме бюджетных или автономных учреждений.

Государственные учреждения науки с особым статусом следует признать государственные академии наук (Российская академия наук¹, Российская академия образования, Российская академия архитектуры и строительных наук, Российская академия художеств и т.д.). Они создаются в форме федеральных государственных бюджетных учреждений. Функции и полномочия учредителя и собственника федерального имущества государственных академий наук от имени Российской Федерации осуществляются Правительством Российской Федерации. Государственные академии наук участвуют в координации и проведении фундаментальных

¹ Федеральный закон от 27 сентября 2013 г. № 253-ФЗ «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 39, ст. 4883.

научных исследований и поисковых научных исследований в соответствующих отраслях науки и техники, осуществляют научно-методическое обеспечение реализации отраслевых государственных программ, научно-консультативное и экспертное обеспечение в соответствующих отраслях науки и техники. Финансирование государственных академий наук осуществляется за счет средств федерального бюджета. Ежегодно государственные академии наук представляют в Правительство Российской Федерации:

- отчеты о своей научной, научно-организационной и финансово-хозяйственной деятельности;
- предложения о приоритетных направлениях развития исследований в соответствующих отраслях науки и техники.

Академии наук можно назвать «уникальными» научными учреждениями. Являясь бюджетными учреждениями по своей организационно-правовой форме, они осуществляют массу координационных, а также методических функций. Все это сближает государственные учреждения с публично-правовыми образованиями. В связи с этим, думается, следует остановиться подробнее на проблеме отнесения научных учреждений к юридическим лицам публичного права.

В литературе отмечается, что нет внятного ответа на вопрос о правовом статусе Российской Академии наук. Ее деятельность старательно финансировалась в связи с важностью фундаментальных исследований. Самостоятельной хозяйственной деятельностью Академия наук практически не занималась. «При отсутствии хозяйственной деятельности в советское время у Академии наук не могли возникнуть имущественные отношения с третьими лицами, которые требовали бы правового регулирования и определения правового положения Академии наук в этих отношениях. Поэтому проблемы со статусом Академии наук возникли после распада

СССР»¹. Однако вопрос о правовом статусе государственных академий и государственных научных фондов составляет важный аспект общей проблемы оптимального сочетания методов государственного регулирования и самоуправления в научной сфере².

Научной организации, которая имеет уникальное опытно-экспериментальное оборудование, располагает научными работниками и специалистами высокой квалификации и научная и (или) научно-техническая деятельность которой получила международное признание, Правительством Российской Федерации может присваиваться статус государственного научного центра³. При этом присвоение предприятию, учреждению, организации или высшему учебному заведению статуса государственного научного центра Российской Федерации не влечет за собой изменения организационно-правовой формы.

В соответствии с Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации»⁴ научная деятельность не является основным занятием образовательных организаций высшего образования, так же как и подготовка научных работников.

Резюмируя проведенные исследования, касающиеся финансово-правового статуса Академии наук следует отметить, что данные учреждения являются главными распорядителями бюджетных средств, наряду с органами государственной власти, органами управления государственным внебюджетным фондом, органом местного самоуправления, органом местной

¹ Гордеева Н.А. О правовом статусе Российской Академии наук // Законодательство о науке. Современное состояние и перспективы развития. М.: Норма, 2004. С. 188.

² См.: Лантева Л.Е., Лапаева В.В., Сильвестрова Е.В., Скрипильев Е.А. Российская академия наук: история и перспективы // Государство и право. 2005. № 6. С. 82.

³ Указ Президента Российской Федерации от 22 июня 1993 г. № 939 «О государственных научных центрах Российской Федерации» (в ред. от 25 февраля 2003 г. № 250) // СЗ РФ. 1993. № 26, ст. 2420; 2003. № 9, ст. 851.

⁴ Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (с изм. от 02 июня 2016 г. № 166-ФЗ) «Об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2012. – № 53 (ч. 1), ст. 7598; 2016. – № 23, ст. 3290.

администрации, как значимое учреждение науки. Так Академии наук, в частности: обладает следующими бюджетными полномочиями:

- обеспечивает результативность, адресность и целевой характер использования бюджетных средств в соответствии с утвержденными ему бюджетными ассигнованиями и лимитами бюджетных обязательств;
- осуществляет планирование соответствующих расходов бюджета, составляет обоснования бюджетных ассигнований;
- составляет, утверждает и ведет бюджетную роспись, распределяет бюджетные ассигнования, лимиты бюджетных обязательств по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств и исполняет соответствующую часть бюджета;
- формирует бюджетную отчетность главного распорядителя бюджетных средств¹.

В ведомственной структуре расходов Академии наук (имеющая код 319) распределяет бюджетные ассигнования в рамках подпрограммы «Фундаментальные научные исследования» государственной программы Российской Федерации «Развитии науки и технологий на 2013-2020 годы». Основные их направления: расходы на обеспечения деятельности учреждений науки, государственные научные стипендии для выдающихся ученых России, премии в области науки, мероприятия по обеспечении жильем и тд².

Нельзя не упомянуть о таком виде государственного учреждения науки, как Национальный исследовательский университет. Национальный исследовательский университет (далее – НИУ) – реальное воплощение нового подхода к качественной модернизации сектора науки и образования, призванное взять на себя основную нагрузку в кадровом и научном

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (с изм. от 2 июня 2016 г. № 158-ФЗ) // СЗ РФ. – 1998. – № 31, ст. 3823; 2016. – № 23, ст. 3282.

² Федеральный закон от 01 декабря 2014 г. № 384-ФЗ (с изм. от 28 ноября 2015 г. № 329-ФЗ) «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» // СЗ РФ. 2014. № 49, ст.6893; 2015. № 48, ч. 1, ст. 6695.

обеспечении запросов высокотехнологичного сектора российской экономики. Это высшее учебное заведение, одинаково эффективно осуществляющее образовательную и научную деятельность на основе принципов интеграции науки и образования. На основании Указа Президента Российской Федерации от 7 октября 2008 г. № 1448 «О реализации пилотного проекта по созданию национальных исследовательских университетов»¹ в нашей стране были созданы первые НИУ: Национальный исследовательский ядерный университет (на базе Московского инженерно-физического института) и Национальный исследовательский технологический университет (на базе Государственного технологического университета «Московский институт стали и сплавов»).

В соответствии с Федеральным законом от 10 февраля 2009 г. № 18-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам деятельности федеральных университетов»², Приказом Минобрнауки России от 13 октября 2009 г. № 396 «О подготовке к утверждению программ развития университетов – победителей конкурсного отбора программ развития университетов, в отношении которых устанавливается категория «национальный исследовательский университет»³, предусмотрено установление новой категории университетов – «национальный исследовательский университет», которая будет присваиваться университетам на конкурсной основе. В настоящее время в России насчитывается 29 НИУ.

Важнейшими отличительными признаками НИУ являются:

¹ Указ Президента РФ от 7 октября 2008 г. № 1448 «О реализации пилотного проекта по созданию национальных исследовательских университетов» // СЗ РФ. 2008. № 41, ст. 4665.

² Федеральный закон от 10 февраля 2009 г. № 18-ФЗ (с изм. от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам деятельности федеральных университетов» // СЗ РФ. 2009. № 7, ст. 786; 2012. № 53, ч. 1, ст. 7598.

³ Приказ Минобрнауки России от 13 октября 2009 № 396 «О подготовке к утверждению программ развития университетов – победителей конкурсного отбора программ развития университетов, в отношении которых устанавливается категория «национальный исследовательский университет» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.06.2016).

- способность генерации знаний и передачи их эффективно в экономику;
- проведение исследований по широкому спектру направлений;
- наличие высокоэффективной системы подготовки специалистов.

Практически НИУ должен являться интегрированным научно-образовательным центром или включать ряд таких центров в виде совокупности структурных подразделений, осуществляющих проведение исследований по общему научному направлению и подготовку кадров для определенных высокотехнологичных секторов экономики. В отличие от федеральных университетов, деятельность которых направлена на решение геополитических задач (укрупнение вузов, обеспечение кадрами в целом), целью исследовательских университетов является подготовка кадров, способных заниматься научными исследованиями в приоритетных направлениях инновационной экономики.

Основная задача государственной поддержки института НИУ – вывод на мировой уровень образовательных организаций, способных взять на себя ответственность за сохранение и развитие кадрового потенциала науки, высоких технологий и профессионального образования, развитие и коммерциализацию в Российской Федерации высоких технологий¹.

Вопросы финансирования НИУ достаточно актуальны, они активно обсуждаются в рамках научных дискуссий. Государство готово финансировать науку в вузах на начальном этапе. И. Фрумин, научный руководитель Института развития образования НИУ «Высшая школа экономики», считает, что для исследовательского университета минимальный период развития составляет не менее семи лет, по истечении которых должно закончиться целевое финансирование, деньги стоит выделять на поддержку конкретных научных проектов на конкурсной основе.

¹См.: Салимьялова И.Г. Роль исследовательских университетов в развитии национальной инновационной системы // Общество. Среда. Развитие (Terra Humana). 2011. № 4. С. 16–19.

Иного мнения придерживается директор Центра исследований высшего образования в Boston College Ф. Альтбах, который утверждает, что при создании исследовательского университета финансирование должно быть систематическим, не ограничиваться стартовыми вложениями.

В период с 2011 по 2014 год российские вузы получили от государства 12 млрд руб. на научно-исследовательскую деятельность и 8 млрд руб. на поддержку малых инновационных предприятий при учебных заведениях¹. Такие цифры содержатся в постановлениях Правительства, направленных на поддержку научной и научно-практической деятельности в ведущих российских вузах².

¹ Официальный сайт Министерства образования и науки РФ. – URL.: <http://xn--80abucjiibhv9a.xn--p1ai/> (дата обращения: 01.06.2016).

² Постановление Правительства РФ от 9 апреля 2010 г. № 219 (с изм. от 25 мая 2016 г. № 464) «О государственной поддержке развития инновационной инфраструктуры в федеральных образовательных учреждениях высшего профессионального образования» // Рос. газета. – 2010. – 16 апр.; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 6 июня 2016 г.; Постановление Правительства РФ от 9 апреля 2010 г. № 218 (с изм. от 25 мая 2016 г. № 464) «О мерах государственной поддержки развития кооперации российских образовательных организаций высшего образования, государственных научных учреждений и организаций, реализующих комплексные проекты по созданию высокотехнологичного производства, в рамках подпрограммы «Институциональное развитие научно-исследовательского сектора» государственной программы Российской Федерации «Развитие науки и технологий на 2013–2020 годы» // Рос. газета. – 2010. – 16 апр.; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 6 июня 2016 г.; Постановление Правительства РФ от 9 апреля 2010 г. № 220 (с изм. от 25 мая 2016 г. № 464) «О мерах по привлечению ведущих ученых в российские образовательные организации высшего образования, научные учреждения, подведомственные Федеральному агентству научных организаций, и государственные научные центры Российской Федерации в рамках подпрограммы «Институциональное развитие научно-исследовательского сектора» государственной программы Российской Федерации «Развитие науки и технологий» на 2013–2020 годы» (вместе с Положением о совете по грантам Правительства Российской Федерации для государственной поддержки научных исследований, проводимых под руководством ведущих ученых в российских образовательных организациях высшего образования, научных учреждениях, подведомственных Федеральному агентству научных организаций, и государственные научные центры Российской Федерации, в рамках подпрограммы «Институциональное развитие научно-исследовательского сектора» государственной программы Российской Федерации «Развитие науки и технологий» на 2013–2020 годы, положением о выделении грантов Правительства Российской Федерации для государственной поддержки научных исследований, проводимых под руководством ведущих ученых в российских образовательных организациях высшего образования, научных учреждениях, подведомственных Федеральному агентству научных организаций, и государственные научные центры Российской Федерации, в рамках подпрограммы «Институциональное

Вместе с тем на сегодняшний день в рамках бюджетного процесса по отношению к НИУ как государственному заказчику применяется общее правило финансирования. При планировании государственного финансового объема для НИУ проводится оценка эффективности расходования бюджетных средств в университетах. Целью такой оценки является повышение социально-экономической эффективности государственных расходов на сектор науки и образования, а также принятие своевременных мер по повышению результативности расходов либо для прекращения финансирования неэффективных расходов. При осуществлении такой оценки учитываются объем внебюджетных средств в НИУ, количественные показатели влияния деятельности НИУ на увеличение показателей в государственном секторе науки и образования, уровень коммерческой востребованности проводимых исследований, причем на различных этапах, подготовка кадров, отвечающих потребностям инновационного развития государства. В ходе проверочных мероприятий исследуются заключенные договоры с коммерческими субъектами, отзывы работодателей, отчеты о научной, научно-исследовательской работе, отчеты о сертификации и патентообразовании, количество, места стажировок как профессорско-преподавательского состава, так и студенческого сообщества, возможность использования иностранных языков в процессе преподавательской деятельности, восприятие НИУ за рубежом – показатели ведущих рейтингов вузов и т.д. В дальнейшем разработка формализованного алгоритма делает возможной автоматизацию расчета показателей в рамках осуществления НИУ закупочной деятельности.

Таким образом, указанные учреждения призваны внести весомый вклад в построение ультрасовременной системы, которая должна выразиться в интегрировании научных исследований и разработок и высшего

развитие научно-исследовательского сектора» государственной программы Российской Федерации «Развитие науки и технологий» на 2013–2020 годы)» // Рос. газета. – 2010. – 16 апр.; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 6 июня 2016 г.

образования, в мобильности на запросы со стороны экономики, в обеспечении повышения международной конкурентоспособности российского образования, в коммерциализации научных исследований.

Изучив виды государственных учреждений науки, функционирующие в России, следует перейти к анализу их места в правовом поле в качестве юридических лиц публичного права. В современной юридической науке ведется дискуссия о юридических лицах частного и публичного права. Причем данная проблема актуальна не только для цивилистики. Так, О.Е. Кутафин обращает особое внимание на наличие различных критериев классификации юридических лиц в гражданском и конституционном праве¹. Общее понятие юридического лица не подходит ко многим конкретным разновидностям, налицо правовое несоответствие². Данная проблема носит межотраслевой характер, она актуальна для множества юридических наук.

Юридические лица публичного права были предметом обсуждений еще в дореволюционной России. К ним относили казну, удельное ведомство, университеты, монастыри, церкви и другие субъекты³.

М.И. Кулагин государственные учреждения и государственные организации, которые также выступают и хозяйствующими субъектами, и органами управления, относит к юридическим лицам публичного права⁴. В.Е. Чиркин предлагает характеристики юридических лиц публичного права: «Хотя они занимаются в основном обслуживанием населения, властные полномочия в этой сфере у них есть. Вряд ли можно отрицать властные решения по отношению к гражданам учреждений социальной поддержки населения, образования, здравоохранения, пенсионного фонда и т.д. Просто

¹ См.: *Кутафин О.Е.* Субъекты конституционного права Российской Федерации как юридические лица и приравненные к ним лица. М.: Проспект, 2007. С. 5.

² См.: *Чиркин В.Е.* Юридическое лицо публичного права. М., 2009. С. 14; *Чиркин В.Е.* Субъекты конституционного права в частноправовых отношениях // Журнал российского права. 2007. № 2. С.151.

³ См.: *Шершеневич Г.Ф.* Учебник русского гражданского права : в 2 т. М.: Статут, 2005. Т. 1. С. 157.

⁴ См.: *Кулагин М.И.* Государственно-монополистический капитализм и юридическое лицо. М.: Наука, 1987. С. 31.

такие властные полномочия применяются в определенной области отношений граждан и органов государства, муниципальных образований»¹.

Е.Г. Комиссарова отмечает, что «отсутствие какого-либо предшествующего гражданско-правового опыта в этой сфере, новизна принимаемых законодательных решений в итоге привели к тому, что наложение гражданско-правового статуса на привычный административный не прошло для учреждений безболезненно»². Так, «изменение правового положения государственных и муниципальных учреждений произошло без учета некоторых системных принципов моделирования данной организационно-правовой формы»³.

В науке административного права существуют различные взгляды по вопросу: обладают ли публичные учреждения государственной или муниципальной властью, поскольку их дело – сфера социальных услуг⁴.

О.И. Тарасов предлагает следующее определение юридического лица публичного права: «Под юридическим лицом публичного права следует понимать такую организацию, которая учреждается в качестве юридического лица государством путем принятия публично-правового акта, обладает правосубъектностью, содержание и пределы которой определяются публично-правовыми целями и задачами деятельности, сформулированными в публично-правовом акте, предусматривающем его учреждение (т.н. целевой правосубъектностью), наделена публично-правовыми полномочиями и имуществом, целевым предназначением которого является обеспечение

¹ Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права // Журнал российского права. 2005. № 5. С. 22–14.

² Комиссарова Е.Г. Автономные, бюджетные и казенные учреждения: общее и особенное в структуре гражданской правосубъектности // Гражданское законодательство. Статьи. Комментарии. Практика. Вып.42 / под. ред. А.Г. Диденко. Алматы: Раритет, 2013. С. 87.

³ Серова О.А. Теоретико-методологические и практические проблемы классификации юридических лиц современного гражданского права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. С. 3.

⁴ См.: Палагин Д.Н. Административно-правовой статус государственных автономных учреждений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. С. 9.

реализации таких полномочий»¹. Государственные учреждения автор не относит к юридическим лицам публичного права, поскольку они лишены признаков, свойственных публичным юридическим лицам. Решение об образовании данных организаций принимается не государством, действующим как носитель власти, а их учредителями. Содержание и пределы гражданской правосубъектности, а также правовой статус имущества таких юридических лиц определяются в соответствии с общими нормами отечественного законодательства, регулирующими правовое положение некоммерческих организаций, и не обусловлены их публичными полномочиями².

Реализация идеи сторонников рассмотрения государственных (муниципальных) учреждений в качестве юридических лиц публичного права приведет к рецепированию отечественной правовой системой чуждого для нашего правопорядка понятия, создаст искусственное разделение юридического лица как единого субъекта права на две составляющие (частную и публичную), а также образует множество проблем юридико-технического свойства (прежде всего связанных с необходимостью внесения в законодательство множества оговорок, с распространением отдельных законоположений либо на юридических лиц публичного права, либо на юридических лиц частного права). При этом существует особая правовая природа таких услуг. Услуги, оказываемые учреждением на основе выданного учредителем задания, имеют публично-правовую природу (финансируются из бюджета, подлежат включению в реестр государственных или муниципальных услуг, государственное или муниципальное задание формируется для каждого учреждения отдельно на основе утвержденных методик, на финансовое обеспечение выполнения задания предоставляются субсидии из соответствующего бюджета), а услуги,

¹ *Тарасов О.И.* Юридические лица публичного права: административный аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб, 2013. С. 9.

² Там же. С. 10.

оказываемые учреждением на договорных началах, – частноправовую природу¹.

Среди признаков юридических лиц публичного права в литературе выделяют:

1. Особый порядок создания – по воле государства, которая фиксируется федеральным законом, заменяющим этим организациям учредительные документы;

2. Специальная правоспособность;

3. Обособленность от системы органов государственной власти;

4. Наличие властных полномочий по отношению к субъектам, вовлеченным в их деятельность;

5. Правомочия собственника на имеющееся у них имущество, в том числе на аккумулируемые ими фонды денежных средств².

Как отмечает Е.Г. Писарева, учреждения решают публичные задачи, которые «можно определить как общезначимые вопросы, имеющие место быть в соответствующих сферах жизни государства и общества, которые должны решаться данным государственным учреждением для достижения поставленных перед ним целей»³. На примере государственного учреждения автором выделены типологические отличия юридического лица публичного права, которым является учреждение, от юридического лица частного права:

1. Цели и задачи деятельности государственных учреждений. Действительно, основной целью деятельности научных учреждений выступает научная и (или) научно-техническая деятельность. Данный вид

¹ См.: *Полотовская Е.Ю.* Гражданско-правовой статус государственных (муниципальных) учреждений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 10.

² См.: *Турбанов А.В.* Институт юридического лица публичного права в системе финансового права // Институциональные проблемы современного финансового права: сб. науч. тр. по матер. Междунар. науч.-практ. конф. (Саратов, 2 июня 2011 г.) / [редкол.: Е.В. Покачалова (отв. ред.) и др.]. Саратов: Изд-во Саратовской государственной академии права, 2011. С. 185–186.

³ *Писарева Е.Г.* Социальные учреждения в системе субъектов финансового права / под ред. Н.И. Химичевой. Саратов: Изд-во Саратовской государственной академии права, 2010. С. 113.

деятельности является общезначимым в масштабах государства, поскольку служит для достижения целей и задач не конкретного индивида или объединения лиц, но всего общества в целом.

2. Порядок их создания (сверху). Государственное учреждение науки может быть создано в результате его учреждения или изменения типа государственного учреждения. Решение о создании научного учреждения в результате его учреждения принимается его учредителями (учредителем). Ими являются Российская Федерация либо ее субъекты. В отношении бюджетного или казенного учреждения такое решение принимается в порядке, установленном:

– Правительством Российской Федерации – для федеральных бюджетных или казенных учреждений;

– высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации – для бюджетных или казенных учреждений субъектов Российской Федерации.

3. В определенной части императивный характер деятельности государственных учреждений¹. Хотя порядок создания, деятельности, ликвидации учреждений науки как юридических лиц устанавливается гражданским законодательством, область усмотрения для данных организаций сведена к минимуму. Законодательно четко прописаны правила поведения для учредителей и иные условия, которые должны с необходимостью соблюдаться.

В связи с этими заключениями следует согласиться с позицией ученого и признать государственные учреждения науки юридическими лицами публичного права.

Важно отметить, что «наука – это единый международный организм. Нельзя отделить российскую науку от немецкой или английской. Если ученых объединяют общие интересы, если они занимаются сходными

¹ См.: Там же. С. 114.

задачами, то образуются неформальные коллективы, международные проекты»¹. В связи с этим важным видится опыт зарубежных стран в развитии науки и организации научных учреждений.

В большинстве стран мира основной объем фундаментальных исследований выполняется в университетах, а также в государственных организациях и центрах. В США университеты поглощают 56 % всех национальных ассигнований на фундаментальную науку в стране. Остальные средства делятся между государственными лабораториями (16 %), промышленной наукой (15 %) и бесприбыльными организациями (13 %).

В странах Западной Европы также основной объем фундаментальных исследований проводится в университетах и государственных научных учреждениях, кроме того, исследования ведут неприбыльные частные организации и лаборатории частных компаний. В настоящее время разделение функций между ними зависит от национальной специфики. Общей тенденцией развития университетов и государственных научных центров является увеличение гибкости в привлечении источников финансирования и распоряжении ресурсами при повышении эффективности их использования.

В ряде стран действуют структуры, имеющие много общего с РАН по таким параметрам, как проведение фундаментальных и прикладных исследований по широкому фронту научных направлений, большое количество научных институтов, входящих в состав этих структур, автономный процесс выработки научной политики и выбора приоритетов. Подобные структуры эффективно работают в Великобритании (научные советы), Германии (научные общества), Норвегии (Норвежский

¹ Захаров В.Е. Науку с некогда мировым именем можно возродить // ЭКО. 2012. № 5. С. 18.

исследовательский Совет), Италии (Национальный исследовательский Совет) и др.¹

Тенденцией последних лет является усиление кооперации между университетами и государственными центрами при проведении и формировании системы приоритетов научных исследований, а также совместное использование научного оборудования и установок.

С каждым годом все весомее становится вклад немецких ученых в развитие мировой науки. В стране нет доминирующей научной организации – аналога Российской академии наук, а существует ряд равноправных научных обществ со своей спецификой. Среди них можно назвать следующие структуры: Германская ассоциация исследователей (DFG), Ассоциация национальных исследовательских центров им. Г. Гельмгольца, Общество Фраунгфера (FhG), Научная ассоциация Г. Лейбница². Одним из основных критериев поддержки тех или иных организаций служит их высокая прикладная ценность, нацеленность на результат, который может представлять интерес для бизнеса и принести очевидную пользу обществу в ближайшем будущем. Основные структуры, заинтересованные в расширении поддержки на такой основе, – промышленность, сектор обслуживания и местные администрации.

Немецкую науку, несмотря на богатство и разнообразие организационных структур, за пределами Германии чаще всего отождествляют с Обществом Макса Планка (ОМП). Одна из отличительных особенностей ОМП – самое тесное сотрудничество и взаимодействие с университетами Германии, активное привлечение их сотрудников, аспирантов и студентов к научным исследованиям по планам и программам институтов ОМП. Дополняя высокую научную активность высшей школы страны, общество сохраняет полную самостоятельность и автономность.

¹ См.: *Barro R.* Are Government Bonds Not Wealth? // *Journal of Political Economy*. Vol. 82. № 6. Nov.–Dec. P. 1095–1117.

² См.: *Berman P.* Health sector reform: making health development sustain-able // *Health Policy*. 1995. Vol. 32. P. 3–13.

Финансовая поддержка ОМП со стороны государства сегодня составляет 1,3 млрд евро в год (менее 2 % от общих затрат в стране на научно-исследовательскую деятельность и инженерно-технические разработки). Эта сумма складывается из средств, выделяемых федеральным правительством и властями всех 16 земель (в соотношении примерно 1:1). Общество Макса Планка – самая эффективная научная организация в мире. Еще одной особенностью рассматриваемой научной организации является то, что научно-исследовательские структуры общества (лаборатории, отделы) автономны и самостоятельны. Их руководители вправе без каких-либо дополнительных согласований распоряжаться бюджетом подразделения, определять направления исследований и темы работ, набирать персонал и т.д.¹

В США можно назвать такие ведущие «мозговые центры», как: Фонд Карнеги за международный мир, «Гудзоновский институт» и Фонд «Наследие». Интересным видится форма организации финансирования первого из перечисленных организаций – эндаумент. Выбранная Э. Карнеги форма организации – эндаумент, она предполагала формирование инвестиционного пакета размером в 10 млн долл., доходы от которого используются на достижение уставных целей – исследование проблем международного мира. Таким образом, был заложен стабильный источник финансирования этой деятельности, который вот уже в течение 100 лет не иссякает, а, наоборот, набирает возможности материальной поддержки исследований проблем мира. Будучи старейшим «мозговым центром» США, Фонд Карнеги остается одним из наиболее финансово обеспеченных².

Эндаумент как форма организации финансирования предполагает обезличивание поступающих средств. Спонсоры и доноры могут устанавливать направление целевого использования переданных финансов,

¹ См.: *Герберт Йекле*. Как организована наука в Германии // *Экология и жизнь*. 2007. № 11 С. 48–53.

² См.: *Hanson K.N. and Meyerson J.W.* Higher education in a changing economy. American Council on education. N. Y.: Macmillan Publishing Co., 1991.

но они не имеют возможности влиять на выбор конкретных тем исследований, которые выбираются самими учеными и экспертами, учеными советами исследовательских организаций. По правилам формирования эндаументов большинство пожертвований имеет четкую целевую направленность, их можно использовать только в соответствии с волей дарителя. Однако получаемый от инвестиций доход уже свободен от таких ограничений, и после нескольких инвестиционных циклов вся аккумулированная масса активов эндаумента становится свободной от первоначальных ограничений¹.

Особое внимание следует уделить государственному регулированию развития научно-исследовательской деятельности в КНР. Увеличение экспорта наукоемких товаров – одна из главных целей экономической политики страны. К 2020 году планируется довести расходы на НИОКР до 2,5 ВВП, что должно повысить более чем в 2 раза вклад научно-технических исследований в социально-экономическое развитие Китая, снизить на треть зависимость промышленности от иностранных технологий. Резкий рост патентования позволит КНР войти в пятерку стран по числу выдаваемых патентов. Подобные темпы достигаются тем, что на развитие научных сфер деятельности направляются значительные ресурсы. Разработана система налоговых льгот для научно-технических корпораций и институтов. Не облагаются налогом средства, вложенные в исследования. Предприятиям, инвестирующим в развитие технологий, за счет дополнительных налоговых льгот будут предоставляться компенсации расходов на НИОКР в размере более чем 150 % от предполагаемого годового дохода; разрешается проводить ускоренную амортизацию оборудования; гарантируется первоочередное право на получение государственных кредитов и финансирования. Компаниям, внедряющим технологии и нуждающимся в экспертизе проектов, создании бизнес-планов, подготовке оборудования,

¹ См.: Кочетков Г.Б., Суян В.Б. Ведущие «мозговые центры» США // США и Канада: ЭПК. 2010. № 12. С. 105–106.

получении разрешения от властей, все необходимые решения предоставляются в рамках созданных технопарков и технополисов или соответствующими институтами и университетами, с которыми компании сотрудничают¹.

В научной литературе отмечается, что вопреки бытующему мнению в развитых странах значительная доля науки сосредоточена в государственных учреждениях, а в отдельных странах, например в Бельгии и др., они составляют подавляющее большинство. Государство активно участвует в финансировании науки, особенно фундаментальной. При этом наиболее распространенной является система двойного финансирования государственных научных организаций, суть которой заключается в том, что государство полностью финансирует материальную базу исследований (содержание зданий и сооружений, ремонт оборудования, затраты на топливо и электроэнергию, содержание части обслуживающего персонала), а расходы на научную деятельность, включая оплату труда исследователей, специальное лабораторное оборудование и т.п., финансируются за счет конкретных заказчиков научной продукции. Такая система позволяет косвенно стимулировать спрос на научную продукцию, снижая ее стоимость. Активная научно-техническая деятельность невозможна только на основе ограниченного бюджетного финансирования, поэтому необходимо привлекать в науку промышленный и частный капитал, т.е. финансирование исследований должно быть многоканальным.

Главное отличие западной системы льгот от российской состоит в том, что они предоставляются не научным организациям, а инвесторам. Два основных фактора способствуют высокому спросу на инновации: льготы и конкуренция.

Анализируя зарубежный опыт исследования деятельности научных учреждений, можно прийти к выводу, что в западных странах, в отличие от

¹ См.: Цзян Фэн. КНР: регулирование развития научно-исследовательской деятельности // Человек и труд. 2011. № 2. С. 60–61.

России, процедура выделения бюджетных средств предусматривает широкое участие экспертов. При этом бюджетные средства могут использоваться лишь по прямому назначению в соответствии со сметой. Кроме того, бюджетные средства «очищены» от пенсионных, страховых и других взносов, поскольку такие взносы в соответствующие фонды делает государство. В объем финансирования входят затраты не только на НИОКР, но и на патентование, подготовку бизнес-планов, сертификацию.

Таким образом, основываясь на проведенном анализе научных учреждений, можно дать следующие определение: Государственное учреждение науки – это некоммерческая организация, созданная в форме автономного, бюджетного или казенного учреждения, представляющая собой общественное объединение научных работников, созданная Российской Федерацией или субъектами Российской Федерации, основной деятельностью которой выступает научная и (или) научно-техническая деятельность.

Для определения учреждений науки в системе субъектов финансового права необходимо обозначить их признаки. К ним относятся следующее:

- основной деятельностью представляется научная и (или) научно-техническая деятельность;
- является некоммерческой организацией;
- является юридическим лицом публичного права;
- создается собственником (которым выступает Российская Федерация или субъекты Российской Федерации);
- может быть автономным, бюджетным или казенным учреждением;
- действует на основании устава или положения (для казенных учреждений);
- представляет собой общественное объединение научных работников;
- значимость деятельности и влияния научной и (или) научно-технической деятельности на социально-экономическое развитие государства;

- осуществляет посредством научной и (или) научно-технической деятельности привлечение финансовых ресурсов в экономику государства;
- финансовое обеспечение деятельности государственных учреждений науки основывается на его целевой ориентации и множественности источников финансирования. Однако преимущественно осуществляется Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации;
- финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания бюджетным учреждением осуществляется в виде субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации;
- интеграция научной, научно-технической и образовательной деятельности в рамках деятельности учреждений науки.

Таким образом, вышесказанное позволяет сделать вывод о том, что государственные учреждения науки относятся к коллективным субъектам финансового права.

1.2. Финансово-правовой статус государственных учреждений науки

При изучении финансово-правового статуса государственных учреждений науки необходимо проанализировать такие категории как, «правосубъектность», «правовой статус».

Понятие правосубъектности является традиционным для всех отраслей права¹. Оно служит основанием, предпосылкой обладания субъектом определенными субъективными правами, в том числе и на отраслевом уровне².

Правоспособность юридического лица Гражданским кодексом Российской Федерации понимается как способность иметь гражданские права, соответствующие целям деятельности, предусмотренными в его учредительных документах, и нести связанные с этой деятельностью обязанности (ст. 49 ГК РФ). Правоспособность юридического лица возникает в момент его создания и прекращается в момент внесения записи о его исключении из единого государственного реестра юридических лиц. Государственные учреждения науки обладают специальной правоспособностью, поскольку законом данные организации отнесены к некоммерческим. Они могут осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы и соответствуют этим целям.

Финансовая правосубъектность организаций определяется как качеством юридического лица, так и финансово-правовым статусом. Так, качество юридического лица дает субъекту ту степень самостоятельности,

¹ См.: *Клещев С.Е.* Гражданская правосубъектность бюджетных учреждений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Курск, 2012. С. 23.

² См.: *Комиссарова Е.Г.* Автономные, бюджетные и казенные учреждения: общее и особенное в структуре гражданской правосубъектности // *Гражданское законодательство. Статьи. Комментарии. Практика.* Вып.42 / под. ред. А.Г. Диденко. Алматы: Раритет, 2013. С. 82.

которая позволяет ему вступать в отношения с другими субъектами и нести ответственность¹.

Определение финансовой правосубъектности государственных учреждений науки имеет особое значение, поскольку посредством уяснения сущности данного понятия могут быть выявлены права и обязанности указанных субъектов как субъектов финансовых правоотношений.

Под финансовой правосубъектностью научных учреждений следует понимать способность названных лиц выступать участником конкретных финансово-правовых отношений. Данный вид правосубъектности обусловлен наличием прав и обязанностей, характерных для учреждений науки, которыми они обладают при вступлении в конкретные финансовые правоотношения. Следует отметить, что подобные права и обязанности должны быть закреплены в нормативном порядке.

Проводя соотношения данных понятий теория права приходит к следующим выводам. Правосубъектность понимается как возможность быть субъектом прав и обязанностей, элемент правового статуса². Кроме того, понятия правосубъектности и правового статуса рассматриваются как синонимы, наличие прав и обязанностей составляют содержание правосубъектности, или правового статуса³. Отмечается, что не следует сводить понятие правосубъектности к совокупности право- и дееспособности, это качественно иное правовое явление⁴.

Понятие правового статуса «отражает как достоинства, так и недостатки реально действующей политико-юридической системы,

¹ См.: *Лунарев Е.Б., Добробаба М.Б., Мокина Т.В.* Общая теория публичных правоотношений. М.: Юрлитинформ, 2011. С. 204.

² См.: *Халфина Р.О.* Общее учение о правоотношениях. М.: Юрид. лит., 1974. С. 119–120.

³ См.: *Мицкевич А.В.* Субъекты советского права. М.: Юрид. лит., 1962. С. 12.

⁴ См.: *Якушев В.С.* Юридическая личность государственного производственного предприятия. Свердловск: Сред.-Урал. кн. изд-во, 1989. С. 173.

принципов демократии, государственных основ данного общества»¹. Данная категория обсуждалась представителями юридических наук².

Ученые-административисты занимались разработкой категории правового статуса с позиций административно-правовой науки соответственно³.

В юридической науке взгляд на структуру правового статуса далеко не однозначный. Так, например, Л.С. Юнусова в состав административно-правового статуса учреждений включает следующие элементы:

- цели деятельности и функции учреждений;
- права и обязанности учреждений;
- порядок создания и регистрации учреждений;
- порядок формирования органа управления делами учреждения;
- административную ответственность учреждений;
- порядок ликвидации учреждений;
- гарантии деятельности учреждений⁴.

А.В. Киселевым выделяются такие основные элементы в структуре административно-правового статуса государственных учреждений, как:

«а) место государственного учреждения в системе федеральных органов исполнительной власти или органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: подведомственность (подчиненность) конкретному органу исполнительной власти либо иной вид юридической связи с органами исполнительной власти;

¹ Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М.: Юристъ, 1997. С. 232–233.

² См.: Яковлев В.Ф. Отраслевой метод регулирования и гражданская правосубъектность // Правовые проблемы гражданской правосубъектности. Свердловск, 1978. Вып. 62. С. 39.

³ См.: Алехин А.П. Административно-правовой статус производственного предприятия, объединения как звена системы отраслевого управления (вопросы теории): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1980. С.13; Тосунян Г.А. Административно-правовой статус организационных форм местного управления (на примере территориальных межотраслевых производственно-технических управлений): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1991. С. 4.

⁴ См.: Юнусова Л.С. Административно-правовой статус судебных учреждений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011. С. 10.

- б) сфера деятельности государственного учреждения;
- в) общие и специальные цели создания и деятельности государственного учреждения;
- г) публичные задачи, решение которых возлагается на государственное учреждение;
- д) публичные функции, выполняемые государственным учреждением в соответствующей сфере деятельности;
- е) общие и специальные административные права (полномочия) государственного учреждения в соответствующей сфере деятельности;
- ж) общие и специальные ограничения административных прав (полномочий) государственного учреждения в соответствующей сфере деятельности;
- з) общие и специальные административные обязанности государственного учреждения в соответствующей сфере деятельности;
- и) публичная юридическая (административная) ответственность государственного учреждения за совершенные им в рамках административных правоотношений правонарушения»¹.

Некоторые авторы среди прочего выделяют в структуре административно-правового статуса автономных учреждений порядок формирования и функционирования органов управления, их полномочия; лицензирование и другие способы легализации деятельности автономных учреждений; порядок осуществления автономными учреждениями функций по предоставлению государственных услуг². При этом отмечают, что «особенность административно-правового статуса автономного учреждения заключается в том, что государство осуществляет в отношении него не управление, а государственное регулирование его деятельности (посредством законодательной регламентации, определения задания, отвечающего

¹ Киселев А.В. Административно-правовой статус государственных учреждений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Киров, 2009. С.10.

² См.: Юсова В.В. Методы оценки эффективности научно-исследовательской деятельности высших учебных заведений: автореф. дис. ... канд. экон. наук. СПб, 2004. С. 15.

интересам государства в сфере деятельности данного учреждения, осуществления административного надзора и т.д.). Для автономного учреждения характерно сочетание государственного регулирования и самоуправления, в сфере которого и реализуется его статус как субъекта административного права»¹.

В финансово-правовой науке понятие «финансово-правовой статус» исследовалось с различных позиций: применительно к финансово-правовому статусу субъектов Российской Федерации²; автономных учреждений³; бюджетных учреждений⁴; таможенных органов⁵; органов внутренних дел⁶; Банка России⁷; главных и иных распорядителей средств федерального бюджета как участников бюджетного процесса⁸; центральных банков зарубежных стран⁹; субъектов государственного и муниципального финансово-бюджетного контроля¹⁰; государственных внебюджетных фондов¹¹.

¹ Палагин Д.Н. Административно-правовой статус государственных автономных учреждений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. С. 11.

² См.: Смирникова Ю.Л. Финансово-правовой статус субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С.12.

³ См.: Дощицина О.В. Финансово-правовой статус автономного учреждения // Вестник Российской правовой академии. 2008. № 2. С. 24.

⁴ См.: Бит-Шабо И.В. Бюджетные учреждения как субъекты финансового права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. С.6.

⁵ См.: Заседателев Д.В. Финансово-правовой статус таможенных органов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С.11.

⁶ См.: Древаль Л.Н. Финансово-правовой статус органов внутренних дел и таможенных органов. Хабаровск: Мин-во внутр. дел Рос. Федерации; Дальневост. юрид. ин-т, 2005. С. 80.

⁷ См.: Антропцева И.О. Правовой статус Банка России: финансово-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С.3.

⁸ См.: Руденко А.А. Финансово-правовой статус главных и иных распорядителей средств федерального бюджета как участников бюджетного процесса: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2008. С.9.

⁹ См.: Глушко А.В. Финансово-правовой статус центральных банков зарубежных стран: сравнительно-правовой анализ / отв. ред. Е.Ю. Грачева М.: ТЕИС, 2008. С. 100.

¹⁰ См.: Голубев А.В. Правовой статус субъектов государственного и муниципального финансово-бюджетного контроля: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С.7.

¹¹ См.: Забарчук С.Е. Финансово-правовой статус государственных внебюджетных фондов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С.6.

Конституционный Суд Российской Федерации констатировал, что финансово-правовой статус субъектов соответствующих отношений закрепляется на основе нормативно-правового регулирования финансовых отношений¹.

В литературе прослеживается мысль, что финансовая правосубъектность государственного учреждения принадлежит к той подсистеме механизма правового регулирования, которая охватывает юридические явления, концентрируемые вокруг финансового правоотношения². «Финансовая правосубъектность выступает в качестве средства фиксирования (закрепления) круга субъектов – лиц, обладающих способностью быть носителями субъективных юридических прав и обязанностей»³.

Правовой статус субъекта необходимо рассматривать через призму его деятельности, а финансово-правовой – в ракурсе финансовой деятельности, как отмечает С.М. Миронова. По мнению ученого, следует выявлять вопросы: для чего и зачем осуществляется данная деятельность, в чем она заключается, посредством чего реализуется и др.⁴

Ю.Л. Смирникова обращает внимание на включение в категорию финансово-правового статуса совокупности прав и обязанностей, предметов

¹ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2006 г. № 10-П По делу о проверке конституционности положений частей четвертой, пятой и шестой статьи 215¹ Бюджетного кодекса Российской Федерации // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». (дата обращения: 01.06.2016).

² См.: *Писарева Е.Г.* Понятие и содержание налоговой правосубъектности государственных казенных, бюджетных и автономных учреждений // *Очерки налогово-правовой науки современности* / под общ. ред. Е.Ю. Грачевой и Н.П. Кучерявенко. М.: Харьков: Право, 2013. С. 391.

³ *Алексеев С.С.* Общая теория права. М.: ТК Велби; Проспект, 2008. С. 380.

⁴ См.: *Миронова С.М.* Структура финансово-правового статуса муниципальных образований // *Финансовое право: прошлое, настоящее, будущее: сб. ст. по матер. Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 85-летию Н.И. Химичевой* / [редкол.: Е.В. Покачалова (отв. ред.) и др.]. Саратов: Изд-во Саратовской государственной юридической академии, 2014. С. 180.

ведения и полномочий¹, а Г.В. Петрова дополняет ее и системой гарантий деятельности².

О.Ю. Бакаева рассматривает состав финансово-правового статуса на примере таможенных органов. По мнению ученого, в него входят:

- цели и задачи финансовой деятельности таможенных органов;
- функции таможенных органов в процессе финансовой деятельности;
- полномочия (права и обязанности), составляющие основное содержание финансово-правового статуса таможенных органов;
- гарантии как элемент финансово-правового статуса таможенных органов³.

На основании представленного мнения ученого Бакаевой О.Ю., сформулировано следующее определение финансово-правового статуса государственных учреждений науки. Это обусловленная целями и задачами финансовой деятельности научных учреждений ее формами и методами, совокупность прав и обязанностей, выполняемых посредством осуществления функций, гарантии реализации которых закреплены действующем законодательством.

Существующая в настоящее время возможность выбора организационно-правовой формы учреждения науки (автономного, бюджетного или казенного) накладывает отпечаток на особенности его финансово-правового статуса. Различия правового статуса научных учреждений заключаются в правовом порядке финансирования и режиме имущества.

Современная конструкция государственных учреждений науки является многоуровневой. Они могут быть бюджетными, автономными или

¹ См.: *Смирникова Ю.Л.* Финансово-правовой статус субъекта Российской Федерации // Журнал российского права. 2002. № 6. С. 42; *Смирникова Ю.Л.* Финансово-правовой статус субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 8.

² См.: *Петрова Г.В.* Налоговые отношения: теория и практика правового регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 6.

³ См.: *Бакаева О.Ю.* Таможенные фискальные доходы: правовое регулирование / под ред. Н.И. Химичевой. М.: Статут, 2005. С. 55.

казенными. Различия их правового статуса заключаются «не только в степени бюджетного участия, но и имущественного участия учредителей в судьбе создаваемых учреждений»¹. При этом правовые основы финансово-правового статуса учреждений науки содержатся в правовых актах различной правоотраслевой принадлежности: Гражданском кодексе РФ, Бюджетном кодексе РФ, иных федеральных законах.

Как справедливо отмечается в правовой литературе, «в современной конструкции государственного (муниципального) учреждения жестко формализованы интересы единоличного учредителя, направленные на его обязанность оказывать обществу жизненно необходимые виды социальных услуг»². Подобная формализация находит свое воплощение в установлении целей, а также видов деятельности для учреждений. Так, например, в Уставе Российской академии наук³ отражены цели деятельности Академии:

а) проведение и развитие фундаментальных научных исследований и поисковых научных исследований, направленных на получение новых знаний о законах развития природы, общества, человека и способствующих технологическому, экономическому, социальному и духовному развитию России;

б) экспертное научное обеспечение деятельности государственных органов и организаций;

в) содействие развитию науки в Российской Федерации;

г) распространение научных знаний и повышение престижа науки;

д) укрепление связей между наукой и образованием;

е) содействие повышению статуса и социальной защищенности научных работников.

¹ Комиссарова Е.Г. Автономные, бюджетные и казенные учреждения: общее и особенное в структуре гражданской правосубъектности // Гражданское законодательство. Статьи. Комментарии. Практика. Вып.42 / под. ред. А.Г. Диденко. Алматы: Раритет, 2013. С. 89.

² Комиссарова Е.Г. Указ. соч. С. 91.

³ Постановление Правительства РФ от 27 июня 2014 г. № 58 «Об утверждении устава федерального государственного бюджетного учреждения «Российская академия наук» // СЗ РФ. 2014. № 27, ст. 3771.

В Уставе РАН также закреплены основные виды деятельности в пределах государственного задания, выполняемые для реализации своих основных задач.

В соответствии с п. 2 ст. 123.22 ГК РФ порядок финансового обеспечения деятельности государственных и муниципальных учреждений определяется законом.

Так, п. 2 ст. 161 БК РФ закрепляет, что финансовое обеспечение деятельности казенного учреждения осуществляется за счет средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации и на основании бюджетной сметы. Доходы, полученные от указанной деятельности, поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации.

Финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания бюджетным учреждением проводится в виде субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации (п. 6 ст. 9.2 Федерального закона «О некоммерческих организациях»).

Финансовое обеспечение деятельности автономных учреждений осуществляется в виде субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации и иных не запрещенных федеральными законами источников (п. 4 ст. 4 Федерального закона «О некоммерческих организациях»).

Например, финансирование таких федеральных государственных бюджетных учреждений, как Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургского государственного университета производится за счет средств федерального бюджета и иных не запрещенных законодательством Российской Федерации источников¹.

¹ Федеральный закон от 10 ноября 2009 г. № 259-ФЗ «О Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургском государственном

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургский государственный университет вправе осуществлять определенные виды деятельности в соответствии с государственными заказами. Бюджетные учреждения осуществляют свою деятельность на основе планов финансово-хозяйственной деятельности¹. В указанных планах отдельно учитываются сведения об операциях с целевыми субсидиями, а также сведения о субсидиях, предоставленных учреждению на финансовое обеспечение выполнения государственного задания.

Таким образом, финансовое обеспечение казенных учреждений осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основе сметы, бюджетных и автономных – на основании субсидий, связанных с оказанием ими государственных услуг (выполнением работ).

Кроме того, общим критерием для правового статуса государственных учреждений науки является то, что их деятельность должна осуществляться в рамках государственных заказов. Государственное (муниципальное) задание для автономного учреждения формируется и утверждается учредителем в соответствии с видами деятельности, отнесенными его уставом к основной деятельности.

Бюджетная смета согласно ст. 6 БК РФ представляет собой документ, устанавливающий в соответствии с классификацией расходов бюджетов лимиты бюджетных обязательств казенного учреждения. Поэтому финансовая деятельность казенного учреждения ограничена рамками сметы. Казенные учреждения, в отличие от бюджетных и автономных, вправе осуществлять приносящую доходы деятельность, только если такое право предусмотрено в его учредительном документе, т.е. уставе или положении.

университете» (с изм. от 8 марта 2015 г. № 52-ФЗ) // СЗ РФ. 2009. № 46, ст. 5418; 2015. № 10, ст. 1422.

¹ Приказ Минфина России от 28 июля 2010 г. № 81н (с изм. от 24 сентября 2015 г. № 140-н) «О требованиях к плану финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения» // Рос. газета. 2010. 6 окт.; 2014. 21 февр.; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 12 октября 2015 г.

Причем доходы от указанной деятельности будут поступать в соответствующий бюджет.

В тех случаях, когда сметное либо субсидиарное финансирование из бюджета выделяют в соответствии с установленными и принятыми нормативами, как, например, в образовании или здравоохранении, можно полагать, что бюджетное финансирование через субсидии более приемлемо для бюджетного учреждения, чем та же сумма, распределенная по видам расходов, т.е. смета. Когда известен набор услуг, затраты на услуги всех категорий, то несложно рассчитать бюджетную субсидию. Но для творческой деятельности (наука, искусство и т.п.) не всегда можно рассчитать точные трудозатраты и их компенсацию. Это еще раз указывает на то, что, по-видимому, следует продолжать финансово-экономическую либерализацию деятельности бюджетных учреждений в ряде экономических видов¹.

Бюджетные же и автономные учреждения осуществляют приносящую доход деятельность также в соответствии с учредительными документами. Однако доходы, полученные от такой деятельности, а также приобретенное за счет указанных доходов имущество поступают в распоряжение самого учреждения.

Принимая участие в бюджетных правоотношениях, казенные учреждения являются получателями бюджетных средств – участниками бюджетного процесса. Поэтому бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств доводятся до казенных учреждений как получателей бюджетных средств с указанием цели их использования в соответствии с принципами адресности и целевого характера. Данные различия в правовом регулировании не могут не отразиться на финансово-правовом статусе учреждений. В связи с тем, что казенные учреждения являются участниками бюджетного процесса, они обладают следующими бюджетными полномочиями:

¹ См.: Бердашкевич А.П., Исаев С.Н. О статусе учреждений образования и науки // Представительная власть – XXI век. 2010. № 5/6. С. 42.

- составляют и исполняют бюджетную смету;
- принимают и (или) исполняют в пределах доведенных лимитов бюджетных обязательств и (или) бюджетных ассигнований бюджетные обязательства;
- обеспечивают результативность, целевой характер использования предусмотренных им бюджетных ассигнований;
- вносят соответствующему главному распорядителю (распорядителю) бюджетных средств предложения по изменению бюджетной росписи;
- ведут бюджетный учет (обеспечивают ведение бюджетного учета);
- формируют бюджетную отчетность (обеспечивают формирование бюджетной отчетности) и представляют бюджетную отчетность получателя бюджетных средств соответствующему главному распорядителю (распорядителю) бюджетных средств;
- исполняют иные полномочия.

Операции с бюджетными средствами осуществляются казенными учреждениями через лицевые счета, открытые им в органах федерального казначейства. Таким образом, органы федерального казначейства проводят текущий финансовый контроль за деятельностью казенных учреждений. Бюджетные и автономные учреждения также осуществляют операции с находящимися в их распоряжении средствами через лицевые счета, открываемые в Федеральном казначействе. Однако автономные учреждения имеют право открывать лицевые счета и в кредитных организациях.

Различия между типами государственных учреждений имеются и в правовом режиме имущества. Имущество за всеми типами (бюджетным, казенным, автономным) учреждений закрепляется на праве оперативного управления. Казенное учреждение не вправе отчуждать или иным способом распоряжаться имуществом без согласия собственника. Причем законодательно не устанавливается различий между правовым режимом движимого и недвижимого имущества. Казенное учреждение не вправе

отчуждать либо иным способом распоряжаться имуществом без согласия собственника имущества (п. 4 ст. 298 ГК РФ).

Правовой режим имущества в государственных бюджетных и автономных учреждениях устанавливает подобное же правило, однако в данном случае оно будет касаться только распоряжения недвижимым и особо ценным движимым имуществом. Остальным имуществом бюджетные и автономные учреждения распоряжаются самостоятельно.

Крупная сделка бюджетным учреждением может быть совершена только с предварительного согласия соответствующего органа, осуществляющего функции и полномочия учредителя бюджетного учреждения. Автономное учреждение может совершать крупные сделки только с предварительного одобрения наблюдательного совета автономного учреждения. Что касается казенных учреждений, то законодательно не урегулированы правила их совершения данным типом государственных учреждений.

Казенное учреждение не имеет права предоставлять и получать кредиты (займы), приобретать ценные бумаги. Субсидии и бюджетные кредиты казенному учреждению не предоставляются. Бюджетные же учреждения вправе привлекать заемные средства. Однако они не вправе совершать сделки с ценными бумагами и размещать денежные средства на депозитах в кредитных организациях. Доходы автономного учреждения поступают в его самостоятельное распоряжение и используются им для достижения целей, ради которых оно создано.

Заключение и оплата казенным учреждением государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров, подлежащих исполнению за счет бюджетных средств, производятся от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования в пределах доведенных казенному учреждению лимитов бюджетных обязательств и с учетом принятых и неисполненных обязательств, если иное не установлено БК РФ. Иными словами, казенное учреждение выступает от имени публично-

правового образования. Бюджетные и автономные учреждения выступают в гражданском обороте от своего имени.

Казенное учреждение несет ответственность в пределах всех находящихся в его распоряжении денежных средств (в пределах доведенных лимитов бюджетных обязательств). Кроме того, собственник несет субсидиарную ответственность при недостаточности денежных средств учреждения. При недостаточности лимитов бюджетных обязательств, доведенных казенному учреждению для исполнения его денежных обязательств, по таким обязательствам от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования отвечает соответственно орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, осуществляющий бюджетные полномочия главного распорядителя бюджетных средств, в ведении которого находится соответствующее казенное учреждение.

Бюджетные и автономные учреждения отвечают всем имуществом, находящимся у них на праве оперативного управления, за исключением недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за учреждениями собственником. Собственник ответственности по обязательствам бюджетных и автономных учреждений не несет.

Казенные учреждения не могут быть учредителями (участниками) других юридических лиц, в отличие от бюджетных и автономных.

Некоторые различия можно заметить и при анализе порядка управления в различных типах государственных учреждений. Так, в казенных и бюджетных учреждениях органами управления являются учредитель, руководитель и органы самоуправления. Особенность автономных учреждений выражается в создании наблюдательного совета.

Таким образом, различия в финансово-правовом статусе автономных, бюджетных и казенных учреждений связаны с различиями в: порядке

финансирования и управления учреждением; правовом режиме имущества; объеме ответственности; порядке распоряжения доходами, полученными от приносящей доход деятельности; порядке заключения сделок и др.

Таким образом, предпринятый анализ позволяет сформулировать ряд выводов.

В юридической литературе высказывается мнение о необходимости принятия федерального закона, регулирующего правовой статус государственных (муниципальных) учреждений, который должен иметь комплексный характер, т.е. иметь общеправовое, межотраслевое, практическое значение для всех отношений с участием государственных (муниципальных) учреждений. Закон должен определять финансово-правовой статус государственных (муниципальных) учреждений; понятие финансовой деятельности государственных (муниципальных) учреждений, ее целей и принципов деятельности¹. Кроме того, предлагается в данном Законе закрепить правовой статус государственных (муниципальных) учреждений как юридических лиц публичного права, а также их специальную правоспособность.

Содержанием финансово-правового статуса научных учреждений выступает их финансовая деятельность. Государство наделяет учреждения науки определенным объемом прав и обязанностей, посредством реализации которых указанные субъекты вступают в финансовые правоотношения. В этой связи можно говорить о финансово-правовом статусе государственных учреждений науки.

¹ См.: Писарева Е.Г. Социальные учреждения в системе субъектов финансового права / под ред. Н.И. Химичевой. Саратов: Изд-во Саратовской государственной академии права, 2010. С. 113–114.

1.3. Понятие и содержание финансовой деятельности государственных учреждений науки

Категория «финансовая деятельность» – одна из ключевых категорий в науке финансового права. Еще Е.А. Ровинским обращалось внимание на отражение взаимосвязи государства и экономики общества посредством финансовой деятельности государства¹, а К.С. Бельский говорил о необходимости данной категории в связи с ее охватом всех финансово-правовых явлений².

Законодательство не раскрывает ни понятия, ни характерных признаков финансовой деятельности, ни ее содержания. Обращаясь к науке финансового права, следует отметить научную разработанность данной финансово-правовой категории.

Понятие финансовой деятельности включает в себя финансовую деятельность государства, муниципальных образований, а также хозяйствующих субъектов, в том числе и государственных учреждений науки. Наибольшую научную разработанность получила категория «финансовая деятельность государства». По мнению Э.Д. Соколовой, правовому регулированию подлежит финансовая деятельность всех хозяйствующих субъектов, а не только финансовая деятельность государства и муниципальных образований³.

Д.А. Бекерская подчеркивала особую роль финансов непроизводственной сферы, выделяла их самостоятельность и специфику в формировании финансовых ресурсов и учета их использования⁴.

¹ См.: Ровинский Е.А. Основные вопросы советского финансового права. М.: Госюриздат, 1960. С. 6.

² См.: Бельский К.С. Финансовое право. М.: Эксмо, 1994. С. 28.

³ См.: Соколова Э.Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований. М.: Юриспруденция, 2009. С. 49.

⁴ См.: Бекерская Д.А. Управление финансовой деятельностью бюджетных учреждений. Одесса, 1986. С. 13.

Однако С.В. Запольский отмечает, что «финансовой деятельностью государства должна быть признана исключительно публичная сторона государственного и имущественного управления, которая связана с созданием новых, упразднением устаревших реконструкцией и усовершенствованием применяемых финансовых институтов»¹. При этом необходимо разграничивать две сферы правового регулирования: ту, которая связана с публично-правовым моделированием финансовых отношений, и область непосредственного регулирования имущественных отношений финансово-правовыми средствами².

Н.И. Химичева определяет финансовую деятельность государства как осуществление им функций по планомерному образованию (формированию), распределению и использованию денежных фондов (финансовых ресурсов) в целях реализации задач социально-экономического развития, обеспечения обороноспособности и безопасности страны, поддержания деятельности государственных органов³. Как отмечается автором, содержание финансовой деятельности государства и муниципальных образований выражается в ее функциях. Данные функции действуют в направлениях: образования (формирования), распределения и использования государственных и муниципальных (местных) денежных фондов, неотъемлемым элементом каждого из которых выступает контроль.

Е.Ю. Грачева обращает внимание на определение финансовой деятельности государства как организационной деятельности уполномоченных органов по образованию, перераспределению и использованию централизованных и децентрализованных фондов денежных средств, обеспечивающих бесперебойное функционирование государства и

¹ Запольский С.В. Дискуссионные вопросы теории финансового права. М.: Эксмо, 2008. С. 32.

² См.: Там же. С.33.

³ См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. С. 89.

муниципальных образований на каждом данном этапе общественного развития¹.

По мнению С.В. Запольского, финансовую деятельность государства необходимо рассматривать с двух сторон: во-первых, как особый вид экономической деятельности; во-вторых, как разновидность государственного управления. Финансовая деятельность государства представляет собой деятельность по выпуску денежных знаков и организации денежного обращения в стране, мобилизации денежных средств в государственные и муниципальные фонды, использованию их в интересах общества и государства, причем эта деятельность осуществляется на основе управленческих решений, финансового планирования и контроля за правильностью всех финансовых операций как государственных (публичных), так и частных структур².

А.А. Нечай говорит о такой составляющей финансовой деятельности, как управление публичными и квази-публичными денежными фондами, наряду с формированием, распределением, перераспределением и использованием³.

М.В. Карасева считает, что финансовая деятельность государства и муниципальных образований представляет собой «процесс планомерного образования, распределения и использования государством и муниципальными образованиями финансовых ресурсов через свои денежные фонды для выполнения поставленных задач»⁴.

¹ См.: Финансовое право: учебник / О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева и др.; отв. ред.: Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко. М.: ТК Велби; Проспект, 2003. С. 7.

² См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. и авт. предисл. С.В. Запольский. М.: Контракт; Волтерс Клувер, 2011. С. 14–15.

³ См.: *Нечай А.А.* Квази-публичные фонды: определение, классификация и правовое регулирование // Финансовое право: прошлое, настоящее, будущее: сб. ст. по матер. Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 85-летию Н.И. Химичевой / [редкол.: Е.В. Покачалова (отв. ред.) и др.]. Саратов: Изд-во Саратовской государственной юридической академии, 2014. С. 203.

⁴ *Карасева М.В.* Финансовое право. Общая часть: учебник. М.: Юрист, 1999. С. 14.

И.В. Рукавишникова отмечала, что финансовая деятельность государства и муниципальных образований осуществляется в соответствии с финансовой политикой государства, а регулирование и управление публичными финансовыми ресурсами – это главное направление деятельности любого государства в любой исторический период¹. При этом автором обращалось внимание на значительное расширение границ финансовой деятельности государства, так как помимо основных функций по сбору, распределению и использованию публичных ресурсов, государство осуществляет прямое и косвенное воздействие на развитие различных рыночных институтов².

По мнению Т.Г. Тимаковой, финансовая деятельность государства представляет собой одну из его функций, а экономическую функцию и функцию налогообложения и финансового контроля можно заменить понятием финансовая деятельность³.

В юридической литературе финансовая деятельность государства рассматривается как особый вид государственной деятельности. Данная деятельность направлена на «совершение организационных и иных действий органов государства, как правило, в правовой форме, в процессе распределения внутреннего валового продукта и части национального дохода общества путем образования, распределения (перераспределения), использования различных фондов денежных средств, как централизованных, так и децентрализованных, необходимых для обеспечения финансовыми ресурсами функционирования органов государства всех трех ветвей власти, осуществления мероприятий по внутренней безопасности и обороне страны,

¹ См.: Финансовое право: учебное пособие / отв. ред. И.В. Рукавишникова. М.: Норма, 2007. С. 17–18.

² См.: Рукавишникова И.В. К вопросу о расширении границ финансовой деятельности государства // Эволюция государственных и правовых институтов в современной России: ученые записки. Ростов н/Д, 2005. Вып. 3. С. 98.

³ См.: Тимакова Т.Г. К вопросу о сущности финансовой деятельности государства // Финансовое право: прошлое, настоящее, будущее: сб. ст. по матер. Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 85-летию Н.И. Химичевой / [редкол.: Е.В. Покачалова (отв. ред.) и др.]. Саратов: Изд-во Саратовской государственной юридической академии, 2014. С. 333.

для выполнения национальных программ социально-экономического и культурного развития и удовлетворения иных потребностей общества»¹.

Особый интерес вызывает позиция А.И. Худякова, который отрицает расширение сферы финансовой деятельности посредством включения в нее негосударственных фондов денежных средств, а также обращает внимание именно на организационный признак использования денежных фондов².

Анализируя все умозаключения приведенных авторов, следует согласиться с позицией Н.И. Химичевой и определить понятие финансовой деятельности как деятельность государства по осуществлению им функций по планомерному образованию (формированию), распределению и использованию денежных фондов (финансовых ресурсов) в целях реализации задач социально-экономического развития, обеспечения обороноспособности и безопасности страны, поддержания деятельности государственных органов.

Сущность финансовой деятельности государственных учреждений науки состоит в их полномочиях по формированию, распределению и использованию денежных фондов.

Особенности финансовой деятельности любого научного учреждений определяются современным правовым регулированием, а также уровнем развития науки и техники, практикой функционирования научных учреждений на современном этапе развития государства и общества.

Цели и задачи деятельности государственных учреждений науки являются одной из составляющих их финансово-правового статуса. Так, под целями и задачами понимается «область должного, очерчивающая в общем плане отрасль, сферу, предмет деятельности органа»³.

Цели деятельности учреждений науки закрепляются в уставах данных организаций. Как правило, главной целью деятельности таких учреждений

¹ Соколова Э.Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований. М.: Юриспруденция, 2009. С. 47.

² См.: Худяков А.И. Финансовое право Республики Казахстан. Общая часть. Алматы, 2001. С. 16–17; Худяков А.И. Основы теории финансового права. Алматы, 1995. С. 38.

³ Конин Н.М. Административное право России. Общая и Особенная части: курс лекций. М.: Юрист, 2004. С. 104.

является выполнение фундаментальных научных исследований, теоретических, прикладных исследований или разработок в той или иной области знаний. Достижение их происходит путем обеспечения реализации поставленных задач, а задачи закрепленные в уставах.

Например, Евразийский научно-исследовательский центр сравнительного и международного финансового права создан для проведения научных исследований в области международного и сравнительного финансового права, включая вопросы интеграционного финансового, налогового и валютного права Европейского Союза и Евразийского экономического сообщества.

Задачи деятельности Евразийского научно-исследовательского центра сравнительного и международного финансового права следующие:

- координация деятельности ученых, заинтересованных в проведении сравнительного анализа и иных исследований в области налогового и иного финансового законодательства государств–членов ЕС / ЕврАзЭС;

- разработка предложений по развитию интеграционного финансового, налогового и валютного права ЕС / ЕврАзЭС, а также гармонизации (сближению или унификации) национальных законодательств в области налогообложения и финансов;

- разработка предложений по имплементации международных норм (стандартов) в положения национального законодательства и договорно-правовой базы ЕС / ЕврАзЭС в сфере налоговых и финансовых отношений;

- подготовка предложений по совершенствованию стандартов преподавания предметов финансово-правового, правового цикла в высших учебных заведениях государств–членов СНГ / ЕврАзЭС;

- совершенствование правовой базы партнерства Российской Федерации и Европейского Союза в сфере налоговых и финансовых отношений;

– информирование хозяйствующих субъектов о договорно-правовой базе Таможенного союза, ЕврАзЭС и ЕЭП, а также практике ее интерпретации.

Анализ нормативно-правового регулирования в рассматриваемой области, а также изучение уставов различных государственных учреждений науки позволили в самом общем виде сформулировать задачи деятельности научных учреждений:

– постановка основных задач деятельности учреждения, направлений его исследований, утверждение и реализация планов научно-исследовательской деятельности на определенный период;

– проведение научных исследований, участие в выполнении федеральных и региональных программ и проектов;

– выполнение научно-технических экспертиз;

– осуществление научно-исследовательской деятельности на основе государственных заданий;

– проведение научных исследований по проектам, получившим финансовую поддержку государственных научных фондов Российской Федерации, других государственных фондов, фондов международных и иностранных организаций;

– реализация сотрудничества с высшими учебными заведениями по вопросам проведения научных исследований и подготовки кадров;

– осуществление подготовки научных кадров высшей квалификации через аспирантуру, докторантуру, стажировку, организация повышения квалификации сотрудников института;

– участие в подготовке нормативных актов в соответствии с направлениями научной деятельности учреждения;

– разработка образовательных проектов и программ, учебных курсов, методических рекомендаций и иных документов в той или иной области знаний;

- создание, эффективное использование и развитие научно-технического потенциала и материально-технической базы учреждения;
- подготовка научных изданий, осуществление издательской деятельности;
- осуществление финансового, материально-технического и информационного обеспечения научных исследований;
- организация конференций, совещаний, симпозиумов, семинаров, школ и других научных мероприятий, в том числе международных или с участием иностранных ученых, обеспечение международного научного сотрудничества и участия в нем научных сотрудников учреждения;
- повышение эффективного внедрения наукоёмкой и научно-технической продукции;
- определение сметы расходов учреждения;
- осуществление иной, приносящей доход деятельности, служащей достижению основной цели, предусмотренной уставом, и соответствующей ей, не противоречащей законодательству Российской Федерации, а также целям, обозначенным в уставе учреждения, и иные задачи.

Безусловно, в зависимости от области знаний, в которой проводит исследования то или иное учреждение науки, задачи будут различаться. Однако общая направленность и специфика целей и задач научных учреждений может быть отражена приведенным алгоритмом действий.

Направления же финансовой деятельности государственных учреждений науки в первую очередь имеют бюджетно-правовую основу. Научные учреждения осуществляют деятельность на основе государственных заданий, получают бюджетные ассигнования и субсидии на выполнение работ. Как некоммерческая организация учреждение не может иметь в качестве основной цели деятельности извлечение прибыли. Однако

осуществление финансовой деятельности, принятие грамотных финансовых решений необходимо для выполнения задач, стоящих перед учреждением¹.

Содержание финансовой деятельности государственных учреждений науки выражается в ее функциях. Данные функции действуют на стадиях образования, распределения и использования.

Функция – это направление и содержание деятельности отдельно взятой системы². Данные функции действуют в направлениях образования, распределения и использования денежных фондов, неотъемлемым элементом каждого из которых выступает контроль.

Формы и методы финансовой деятельности являются наряду с целями и задачами финансовой деятельности элементами финансово-правового статуса государственных учреждений науки.

Традиционно формы финансовой деятельности делятся на правовые и неправовые. Правовая форма финансовой деятельности – это прежде всего принятие правовых актов. Поскольку учреждения не вправе принимать нормативные правовые акты, государственные учреждения науки наделены правом принимать только индивидуальные правовые акты. Под финансово-правовыми актами научных учреждений следует понимать индивидуальные правовые акты, принятые в предусмотренной законом правовой форме, по вопросам их финансовой деятельности.

В числе финансово-правовых актов особое место занимают финансово-плановые акты, принимаемые в процессе финансовой деятельности, содержащие конкретные задания в области финансов на определенный период³. Указанные документы являются планами по формированию,

¹ См.: *Альбеков З.А.* Направления развития результативно-ориентированного государственного финансового контроля в бюджетных учреждениях: автореф. дис. канд. экон. наук. Ростов на/Д, 2010. С. 17.

² См.: Советский энциклопедический словарь. М.: Советская энциклопедия, 1980. С. 1449.

³ См.: *Миროнова С.В.* Структура финансово-правового статуса муниципальных образований // Финансовое право: прошлое, настоящее, будущее: сб. ст. по матер. Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 85-летию Н.И. Химичевой / [редкол.: Е.В. Покачалова (отв. ред.) и др.]. Саратов: Изд-во Саратовской государственной юридической академии, 2014. С. 180.

распределению и использованию финансовых ресурсов государственных учреждений науки.

Так, наблюдательный совет автономных учреждений утверждает отчеты о деятельности и об использовании его имущества, об исполнении плана его финансово-хозяйственной деятельности, годовую бухгалтерскую отчетность. В государственных бюджетных учреждениях «Российский фонд фундаментальных исследований», «Российский гуманитарный научный фонд», «Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере» план финансово-хозяйственной деятельности учреждения утверждается председателем совета (наблюдательного совета) фонда.

Также к финансово-плановым актам следует отнести смету, утверждаемую в казенных учреждениях.

Неправовые формы финансовой деятельности не обладают правовыми последствиями. К числу таких форм традиционно относятся: инструктирование финансовой службы предприятий, проведение совещаний в аппарате финансовых и налоговых органов, проведение заседаний комитетов по бюджетно-финансовым вопросам представительных органов власти, разъяснение финансового законодательства населению и другая организаторская работа; финансово-технические операции; финансово-экономический анализ; подготовка материалов для финансового планирования, прогнозирования, отчетности и др.¹

Неправовые формы финансовой деятельности играют особую роль в осуществлении финансовой деятельности в учреждениях науки. Так, во времена острой нехватки финансовых ресурсов особое значение имеет проведение совещаний, конференций, круглых столов, посвященных выработке общих решений по той или иной проблематике. Неправовые

¹ См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. С. 90.

формы финансовой деятельности в большей степени требуют привлечения к участию в них органов государственной власти¹.

Действительно, проведение различных научных, организационных мероприятий способствует выработке приемлемых решений, поиску оптимальных путей развития научных учреждений, а взаимодействие с государственными органами – оптимизации финансовой деятельности учреждений.

Среди методов финансовой деятельности обычно выделяются методы образования (собирания, формирования) денежных средств, а также методы распределения и использования денежных средств. Методы собирания денежных средств традиционно включаются в методы обязательных и добровольных платежей. В процессе финансовой деятельности используется императивный метод финансового права, позволяющий «осуществлять управление финансами, обеспечивая социально-экономические интересы общества в целом и отдельных лиц в частности»².

Государственные учреждения науки, уплачивая обязательные платежи в бюджеты различных уровней, участвуют в образовании денежных средств. Кроме того, осуществляя основной вид деятельности, закрепленный в уставе учреждения, а также иные виды деятельности (приносящей доход) учреждения науки в рамках своей финансовой деятельности формируют собственные фонды денежных средств. Указанные фонды затем подлежат распределению и использованию в соответствии с планом финансово-хозяйственной деятельности учреждения. Таким образом, государственные учреждения науки аккумулируют денежные средства в процессе финансовой деятельности. Кроме того, они являются получателями бюджетных средств (казенные учреждения), что свидетельствует об их участии в стадиях распределения и использования финансовых ресурсов.

¹ См.: *Миронова С.В.* Указ. соч. С. 100–101.

² *Рукавишникова И.В.* Метод финансового права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. С. 23.

К методам распределения финансовых ресурсов относятся методы финансирования и кредитования¹. При финансировании денежные средства предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основе, имеют целевой характер. При кредитовании выделение денежных средств происходит на основе возвратности и возмездности. Как отмечает Н.И. Химичева, финансирование – это «урегулированное правовыми нормами выделение (отпуск) государственных или муниципальных денежных средств на безвозмездной и безвозвратной основе, за исключением установленных законодательством условий возвратности и возмездности, для деятельности и развития предприятий, организаций и учреждений соответственно их задачам и функциям»².

Финансирование государственных учреждений науки осуществляется из бюджетных источников. Роль государственного бюджета проявляется в том, что его удельный вес в суммарных объемах финансирования превосходит все другие источники, вместе взятые, а также в том, что бюджет является государственным регулятором фондообразующих и распределительных отношений в целом³.

Бюджетный кредит – это денежные средства, предоставляемые бюджетом другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации, юридическому лицу (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), иностранному государству, иностранному юридическому лицу на возвратной и возмездной основах.

Казенное учреждение не имеет права предоставлять и получать кредиты (займы), приобретать ценные бумаги. Субсидии и бюджетные кредиты казенному учреждению не предоставляются. Бюджетные же и автономные учреждения вправе привлекать заемные средства. Однако

¹ См.: *Беликов Е.Г.* Принцип социальной направленности финансового правового регулирования // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 3 (33). С. 29.

² *Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева.* М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. С. 401.

³ См.: *Писарева Е.Г.* Правовое регулирование финансовой деятельности государственных высших учебных заведений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1998. С. 14.

бюджетные учреждения не вправе совершать сделки с ценными бумагами и размещать денежные средства на депозитах в кредитных организациях. Подобные договоры займа будут являться ничтожными, поскольку противоречат действующему законодательству¹.

Между тем, как правомерно отмечено Арбитражным судом, ограничения на предпринимательскую и иную приносящую доход деятельность некоммерческих организаций отдельных видов, возможность установления которых предусмотрена пунктом 2 статьи 24 Федерального закона «О некоммерческих организациях», должны быть сформулированы ясно и определенно, путем установления прямого запрета (например: Казенное учреждение не имеет права предоставлять и получать кредиты (займы), приобретать ценные бумаги – п. 10 ст. 161 Бюджетного кодекса Российской Федерации²).

Автономные учреждения вправе открывать счета в кредитных организациях и (или) лицевые счета соответственно в территориальных органах Федерального казначейства, финансовых органах субъектов Российской Федерации, муниципальных образований. И бюджетные, и автономные учреждения вправе предоставлять и привлекать заемные средства.

В числе основных принципов финансового права выделяется принцип экономического (или материального) стимулирования, «который при обстоятельной правовой регламентации его действия может стать

¹ См.: Постановление ФАС Московского округа от 8 апреля 2009 г. № КГ-А40/1448-09 по делу № А40-51914/08-30-344 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01. 06. 2016); Постановление ФАС Московского округа от 26 марта 2009 г. № КГ-А40/1491-09 по делу № А40-58868/08-38-173 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01. 06. 2016).

² Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 18 мая 2012 г. № 07АП-3623/12 по делу № А67-542/2012 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01. 06. 2016).

важнейшим инструментом реализации финансово-правовой политики, не противоречащим правилам рыночной экономики»¹.

Экономическое стимулирование в определенной мере становится используемым в финансовых правоотношениях, оно призвано с помощью материального поощрения побуждать субъектов финансового права своевременно и эффективно выполнять свои обязанности, изыскивать возможности экономии и выявления новых финансовых ресурсов. Экономическое стимулирование находило свое выражение еще в советский период в бюджетной сфере. Например, в бюджеты республик, областей и других административно-территориальных образований передавалась в определенном процентном размере часть отчислений от прибыли предприятий общесоюзного значения, что способствовало проявлению на местах заинтересованности, активного содействия в развитии и повышении доходности этих предприятий².

Вопрос об источниках финансирования научных учреждений является одним из главенствующих в теории финансового права.

В настоящее время актуальны вопросы законодательного закрепления принципов финансирования учреждений социальной сферы в рамках финансового законодательства. Таковыми в литературе называют: приоритетность социальной сферы, гарантированность государственного финансирования, а также финансового обеспечения инновационных процессов учреждений³.

¹ *Химичева Н.И.* Научно обоснованные принципы финансового права как вектор его действия, развития и формирования новой методологии преподавания // *Финансовое право.* 2009. № 2. С. 6.

² Там же. С. 7.

³ См.: *Писарева Е.Г.* Реформа правового статуса государственных (муниципальных) учреждений социальной сферы (финансово-правовой аспект) // *Современная юридическая наука и правоприменение (III Саратовские правовые чтения): сб. тезисов докладов по матер. Всерос. науч.-практ. конф. (г. Саратов, 3–4 июня 2010 г.)* / [редкол.: О.С. Ростова (отв. ред.) и др.]. Саратов: Изд-во Саратовской государственной академии права, 2010. С. 314.

Действующий механизм сметно-бюджетного финансирования государственных и муниципальных учреждений не отвечает современным условиям рыночных отношений, является малоэффективным, поскольку слабо ориентирован на результат деятельности организации. Из государственного бюджета финансовые средства выделяются не на предоставление социальных услуг, а на поддержание сложившейся в прошлом бюджетной сети учреждений. Внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, т.е. установление прямой зависимости между количеством и качеством услуг и объемом бюджетных расходов на их предоставление, становится эффективным методом перехода к новым формам финансирования производства социальных услуг. В связи с этим необходимо внедрение в финансовую деятельность учреждений элементов рыночных отношений, в первую очередь элементов конкуренции, создающей стимулы для улучшения качества предоставляемых организациями услуг; снижения издержек производства услуг, что должно способствовать обеспечению эффективности бюджетных расходов¹.

Сущность одного из направлений проводимой в настоящее время бюджетной реформы заключается в переходе от управления бюджетными расходами к управлению результатами, полученными после произведенных затрат.

Сам термин «бюджетирование по результатам» был заимствован из англоязычной литературы². Бюджетирование по результатам следует определять как «систему формирования и исполнения бюджета, отражающую взаимосвязь между бюджетными расходами и ожидаемой отдачей от этих расходов, достигаемыми результатами (оказанными

¹ См.: Писарева Е.Г. Указ. соч. С. 314–315.

² См.: Климов А.А., Иванова Н.А., Павлова В.А. Повышение эффективности бюджетных расходов. М.: Дело, 2009. С. 260.

услугами) с их социальной и экономической эффективностью и результативностью»¹.

Метод использования денежных ресурсов является третьей группой наряду с методами образования и распределения денежных средств. Применение данного метода выражается в проведении наличных либо безналичных расчетов.

Посредством государственного бюджета устанавливаются лимиты расходования бюджетных средств учреждениями науки. Организации обязаны использовать выделенные денежные средства строго по назначению, на предусмотренные утвержденным бюджетом нужды².

Еще одним элементом финансово-правового статуса государственных учреждений науки выступают гарантии их деятельности. Здесь следует отметить, что цели и задачи деятельности научных учреждений во многом согласуются с государственными приоритетами развития, социально-экономическими, культурными, духовными и иными аспектами жизнедеятельности общества. Поэтому государство в настоящее время является основным источником их финансирования. Автономные учреждения приобрели несколько большую самостоятельность и обладают более широким кругом полномочий по сравнению с казенными и бюджетными учреждениями. Тем не менее, основным источником финансирования деятельности научных учреждений остаются бюджетные средства. Государство призвано гарантировать развитие науки, осуществлять поддержку, в том числе финансовую, научных разработок.

¹ Писарева Е.Г. Современный этап совершенствования финансово-правового положения государственных (муниципальных) учреждений // Финансовая система: экономические и правовые проблемы ее функционирования (в кризисных и посткризисных условиях): сб. науч. тр. по матер. Междунар. науч.-практ. конф. (Саратов, 2 июня 2010 г.) / [редкол.: Е.В. Покачлова (отв. ред.) и др.]. Саратов: Изд-во Саратовской государственной академии права, 2011. С. 134.

² См.: Химичева Н.И. Правовые основы бюджетного процесса в СССР. Саратов: Саратовский государственный университет, 1996. С. 16.

Так, бюджетное учреждение не вправе размещать денежные средства на депозитах в кредитных организациях, а также совершать сделки с ценными бумагами, если иное не предусмотрено федеральными законами (п. 14 ст. 9.2 Федерального закона «О некоммерческих организациях»); казенное учреждение не вправе выступать учредителем (участником) юридических лиц (п. 4 ст. 24 Федерального закона «О некоммерческих организациях»). «Тем самым, в законодательстве получили свое закрепление правовые гарантии государства от необоснованных финансовых рисков в деятельности, в т.ч. в области осуществления финансовой деятельности государственных учреждений...»¹.

В целях анализа финансовой деятельности государственных учреждений науки необходимо рассмотреть права, предоставляемые ему законом. Так, учреждения науки вправе:

– владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом, передаваемым ему учредителями для осуществления деятельности, определенной учредительными документами;

– сдавать в аренду без согласия собственника без права выкупа временно не используемое ими, находящееся в федеральной собственности имущество, в том числе недвижимое (учрежденные Российской Федерацией);

– предоставлять образовательной организации в соответствии с договором в пользование движимое и недвижимое имущество, в том числе и на безвозмездной основе;

– бюджетные и автономные научные учреждения без согласия соответствующих собственников их имущества с уведомлением Министерства образования и науки Российской Федерации вправе быть учредителями (в том числе совместно с другими лицами) хозяйственных обществ и хозяйственных партнерств, деятельность которых заключается в

¹ Писарева Е.Г. Субъективные права и юридические обязанности государственных учреждений как участников бюджетных правоотношений // Вестник Саратовской государственной академии права. 2011. № 4. С. 182–183.

практическом применении (внедрении) результатов интеллектуальной деятельности (программ для электронных вычислительных машин, баз данных, изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, селекционных достижений, топологий интегральных микросхем, секретов производства (ноу-хау), исключительные права на которые принадлежат данным научным учреждениям (в том числе совместно с другими лицами);

– бюджетные и автономные научные учреждения в качестве вклада в уставный капитал хозяйственного общества или складочный капитал хозяйственного партнерства вносят право использования результатов интеллектуальной деятельности (программ для электронных вычислительных машин, баз данных, изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, селекционных достижений, топологий интегральных микросхем, секретов производства (ноу-хау), исключительные права на которые принадлежат данным научным учреждениям (в том числе совместно с другими лицами);

– привлекать других лиц в качестве учредителей (участников) хозяйственного общества или участников хозяйственного партнерства (бюджетные и автономные научные учреждения);

– распоряжаться долями или акциями в уставных капиталах хозяйственных обществ и вкладами в складочных капиталах хозяйственных партнерств, владельцами которых данные научные учреждения являются, только с предварительного согласия соответствующих собственников (бюджетные и автономные научные учреждения);

– осуществлять научное и научно-техническое сотрудничество с иностранными юридическими лицами и внешнеэкономическую деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации.

Учреждения науки обязаны поддерживать и развивать свою научно-исследовательскую и опытно-экспериментальную базу, обновлять производственные фонды.

Государственное или муниципальное учреждение при изменении организационно-правовой формы вправе осуществлять предусмотренные его уставом виды деятельности на основании лицензий, свидетельства о государственной аккредитации и иных разрешительных документов. Законодательно не установлена обязанность государственных учреждений проходить государственную аккредитацию. Государственная аккредитация осуществляется на добровольной основе и направлена на повышение доверия потребителя образовательных услуг; создание единой системы оценки условий, содержания и результатов их деятельности, обязательной для государственных, муниципальных и негосударственных образовательных учреждений. Она предоставляет вузу и обучающимся в нем лицам ряд определенных привилегий, в частности право на выдачу документов государственного образца; право обучающихся на отсрочку от призыва на военную службу; право образовательного учреждения пользоваться печатью с изображением Государственного Герба Российской Федерации¹.

Наряду с другими юридическими лицами государственные учреждения науки вступают во взаимоотношения с другими хозяйствующими субъектами, являясь полноценными субъектами рыночных отношений. В этой связи перед научными учреждениями стоят задачи не только успешного осуществления фундаментальных и прикладных исследований, но и успешного продвижения на рынке выполняемых работ, оказываемых услуг, результатов интеллектуальной деятельности. Таким образом, «для обеспечения эффективного процесса создания новшеств и изобретений научно-исследовательское учреждение должно обладать признаками быстро развивающейся, адаптивной, гибкой структуры, иметь эффективную систему

¹ Постановление Правительства РФ от 11 октября 1997 г. № 1291 (в ред. от 9 февраля 2005 г.) «О государственной аккредитации научных организаций» // СЗ РФ. 1997. № 42, ст. 4780; Приказ Минобразования РФ от 27 марта 1998 г. № 815 «Об организации работы по проведению государственной аккредитации научных организаций Минобразования России» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.06.2016).

управления. Оно должно оптимально быстро решать задачи, связанные с внедрением в производство новых разработок»¹.

Небольшой экскурс в историю позволит напомнить, что в середине 70-х годов прошлого столетия было принято Положение о научно-производственных объединениях², основная цель деятельности которых заключалась в ответственности за научно-технический прогресс отрасли. В их внутренней структуре выделялись управленческие, научно-технические и производственные подразделения либо внутри предприятий объединялись научно-производственные комплексы. С учетом этого исторического опыта функционирования научно-производственных объединений в литературе обращается внимание на тот факт, что в современных научных учреждениях отсутствуют многие ведущие звенья, необходимые для осуществления деятельности в рыночных условиях: служб, занимающихся сбытом, организационным развитием, разработкой систем мотивации, ценообразованием и т.д. В связи с этим предлагается:

– создать подразделения, основными функциями которых будет установление тесных взаимосвязей между НИИ и потенциальными заказчиками, а также продвижение технических разработок, ознакомление с ними широкого круга агентов рынка;

– отработка схем финансирования новых разработок, продвижение на рынок существующих изобретений, усовершенствование механизма ценообразования³.

Учитывая позиции представителей экономической науки, теории государства и права и финансового права, можно утверждать, что финансовая деятельность государственных учреждений науки – это плановая деятельность по образованию, распределению и использованию денежных

¹ Кошелев Б., Лещенко Н. Основные направления совершенствования деятельности научных учреждений // АПК: экономика, управление. 2003. № 1. С. 39.

² Постановление Совмина СССР от 30 декабря 1975 г. № 1062 «Об утверждении Положения о научно-производственном объединении» // СП СССР. 1976. № 2, ст. 13.

³ См.: Кошелев Б., Лещенко Н. Указ. соч. С. 38–40.

фондов государства в целях выполнения фундаментальных и (или) прикладных научных исследований или разработок в той или иной области знаний, а также реализации иных целей и задач учреждения, закрепленных в его уставе.

Таким образом, финансовая деятельность выражается в следующем комплексе признаков:

- основана на правовых актах, как нормативно-правовых;
- правовое регулирование осуществляется как финансовым, так и гражданским законодательством;
- строится на основе планов;
- осуществляется на основе управленческих решений;
- в процессе финансовой деятельности участвуют как бюджетные, так и доход от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности.

Глава 2. Финансовые правоотношения с участием государственных учреждений науки

2.1. Бюджетные правоотношения с участием государственных учреждений науки

Правоотношения, как известно, – это отношения, которые урегулированы правом. Как отмечает Р.О. Халфина, правоотношение выражает особый вид связи права с регулируемым им общественным отношением. Это один из важных элементов жизни общества, в котором многие отношения могут существовать только как правоотношения¹.

«Отношения, связанные с ведением публичного хозяйства, как и отношения, обеспечивающие функционирование бюджета в рамках бюджетного устройства (формирование, распределение и использование сосредоточенных в нем ресурсов), относятся к отношениям, которые не могут существовать без правового оформления. Отмеченное требование неукоснительного подчинения функционирования бюджета нормам права – неотъемлемая черта правового характера бюджетного метода ведения публичного хозяйства, бюджетного устройства»².

Бюджетные правоотношения возникают на основе нормативных правовых актов в процессе планового образования, распределения и использования государственных и муниципальных финансов, т.е. в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований.

Бюджетные правоотношения являются разновидностью имущественных отношений, отличительная особенность которых выражается следующими критериями:

- 1) это денежные отношения;

¹ См.: Халфина Р.О. *Общее учение о правоотношении*. М.: Юрид. лит., 1974. С. 6–7.

² Пешкова Х.В. *Бюджетное устройство государства как основа ведения публичного хозяйства // Финансовое право. 2012. № 4. С. 17.*

2) одной из сторон всегда выступает государство или его уполномоченный орган, орган местного самоуправления;

3) характерно наличие финансового плана, т.е. бюджета, поскольку данные правоотношения складываются по поводу образования, распределения и использования централизованных денежных фондов государства и муниципального образования¹.

Бюджетные правоотношения возникают в связи с образованием, распределением (перераспределением) и использованием финансовых средств бюджетов различных уровней бюджетной системы РФ. Кроме того, они проявляются и при образовании, распределении (перераспределении) и использовании финансовых средств государственных внебюджетных фондов.

Такие отношения обусловлены образованием, распределением и использованием денежных фондов государства, а также муниципальных образований в форме соответствующих бюджетов, которые имеют общее (публичное) значение для государства или его территориальных образований. Одной из особенностей бюджетных правоотношений является то обстоятельство, что непосредственными участниками выступают государство, государственные или муниципальные образования, а также органы государственной власти или местного самоуправления, представляющие их интересы или интересы соответствующих органов в сфере бюджета².

Безусловно, бюджетные правоотношения обладают всеми признаками, присущими финансовым правоотношениям в целом. Тем не менее, нельзя не подчеркнуть их специфику.

Е.Ю. Грачева делает акцент на следующих особенностях бюджетных правоотношений. Субъект бюджетного правоотношения либо принимает

¹ См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. С.В. Запольский. М.: Контракт; Волтерс Клувер, 2011. С. 147.

² См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. С. 186.

участие в распределении доходов и расходов между различными видами бюджетов, либо является участником бюджетного процесса, либо получает из бюджета денежные средства в форме бюджетного финансирования или бюджетного кредитования. Субъекты данных правоотношений могут отличаться одним из указанных признаков либо обладать несколькими. Вместе с тем характерной особенностью бюджетного правоотношения является то, что оно не может, как правило, длиться свыше одного года и прекращается в конце соответствующего года, что не исключает возникновения нового бюджетного правоотношения между теми же субъектами¹.

Характерная особенность бюджетных правоотношений выражается в свойстве их правовой природы. Они «являются разновидностью процессуальных правоотношений и могут возникать, развиваться и прекращаться только в рамках бюджетного процесса, при этом конкретное содержание бюджетных правоотношений обусловлено и определяется стадией бюджетного процесса»².

Бюджетные правоотношения в сложившихся условиях совершенствования финансово-правового регулирования представляют собой неоднородное явление, отражающее «слагаемые» такой характеристики государства, как бюджетное устройство. Они понимаются как обязательственные, знаменующие сочетание в современной правовой организации бюджетного устройства России властные и имущественные начала, позволяющие реализовать интересы государства в связи с управлением финансами³.

¹ См.: Финансовое право: учебник / О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева и др.; отв. ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко. М.: ТК Велби; Изд-во Проспект, 2003. С. 68.

² *Петрусенко А.Г.* Контрольно-счетные органы Российской Федерации как субъекты бюджетных правоотношений: вопросы правового регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов на/Д, 2006. С. 5.

³ См.: *Пешкова Х.В.* Бюджетное устройство государства (российская правовая концепция): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014. С. 39–40.

По мнению Ю.А. Крохиной, бюджетные правоотношения представляют собой вид общественных отношений, в которых с помощью специальных методов реализуется установленная или санкционированная государственной волей система финансово-правовых норм в конкретные правоотношения относительно взаимодействия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в бюджетной деятельности¹.

Бюджетные правоотношения – отношения имущественные (материальные), их объектом выступают денежные средства.

Бюджетный кодекс Российской Федерации (ст. 1) устанавливает два вида бюджетных правоотношений:

– отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, осуществления государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга;

– отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утверждения и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, контроля за их исполнением, осуществления бюджетного учета, составления, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности.

Кроме того, к бюджетным отношениям следует отнести правоотношения, которые возникают при установлении правового статуса участников бюджетного процесса, правовых основ порядка и условий привлечения к ответственности за нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации².

¹ См.: Крохина Ю.А. Финансовое право России. М.: Норма, 2004. С. 95.

² См.: Финансовое право: учебник / О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева и др.; отв. ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко. М.: ТК Велби; Проспект. С. 68.

В юридической литературе бюджетные правоотношения могут рассматриваться и в широком смысле как отношения, связанные с созданием финансовых условий для реализации конституционных прав граждан¹, в которых выражаются политико-экономические интересы практически всего населения страны².

«Правоотношения с участием бюджетных учреждений так же, как и общие, традиционно классифицируют на регулятивные и охранительные, а также по материальному содержанию, по финансово-правовым институтам, по особенностям объекта, по структуре юридического содержания (бюджетные, налоговые, в области сметно-бюджетного финансирования, кредита, страхования и пр.)»³.

Теоретиками права выработана следующая позиция. В состав правоотношения входят следующие элементы:

- 1) субъекты;
- 2) объект;
- 3) субъективное право;
- 4) юридическая обязанность⁴;
- 5) юридический факт⁵.

Применительно к бюджетным правоотношениям государственных учреждений науки представляется целесообразным использовать теоретические конструкции⁶.

¹ См.: *Ильин А.В.* Предмет судебной деятельности и защита прав участников бюджетных правоотношений: автореф. дис. ... канд.юрид.наук. СПб., 2010. С. 3.

² *Емельянова Е.С.* Ответственность за нарушение бюджетного законодательства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2005. С. 3.

³ *Бит-Шабо И.В.* Бюджетные учреждения как субъекты финансового права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. С. 5.

⁴ Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М.: Юристъ, 2001. С. 284.

⁵ См.: *Синюков В.Н.* Юридические факты в системе общественных отношений: автореф. дис. ... канд.юрид.наук. Свердловск, 1984. С.13.

⁶ См.: *Байтин М.И.* Сущность права (современное нормативное правопонимание на грани двух веков). М.: ООО ИД «Право и государство», 2005. С.120-122.

Научные учреждения выступают субъектами бюджетных правоотношений, реализуя бюджетно-правовые нормы на практике.

Как справедливо отмечает Е.Г. Писарева, автономные учреждения изначально не были внесены в реестр получателей бюджетных средств, а бюджетные учреждения были исключены из ст. 6 Бюджетного кодекса РФ как получатели бюджетных средств. В этой связи ученым предлагается внести дополнения в БК РФ в части субъектов бюджетных правоотношений, являющихся получателем бюджетных средств, т.е. включить в их число бюджетные и автономные учреждения. Законодательное закрепление за государственными автономными и бюджетными учреждениями статуса получателя бюджетных средств является известной гарантией финансирования определенной части их расходов из бюджетной системы и возможностью осуществления широкого круга государственных услуг, направленных на реализацию прав граждан. Подобные изменения будут способствовать осуществлению эффективного финансового контроля, целевого использования бюджетных средств организациями, обеспечения качества государственных или муниципальных услуг учреждениями; а также могут обеспечить возможность применения к бюджетным и автономным учреждениям мер финансово-правовой ответственности как к полноправным субъектам финансового права¹.

Действительно, Бюджетный кодекс РФ в качестве участников бюджетного процесса (получателя бюджетных средств) называет лишь казенные учреждения. Финансовое обеспечение деятельности казенного учреждения осуществляется за счет средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации и на основании бюджетной сметы. В этой связи субъективные права и юридические обязанности

¹ См.: Писарева Е.Г. Особенности финансов государственных учреждений как децентрализованных фондов финансовой системы Российской Федерации // Финансовое право: прошлое, настоящее, будущее: сб. ст. по матер. Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 85-летию Н.И. Химичевой / [редкол.: Е.В. Покачалова (отв. ред.) и др.]. Саратов: Изд-во Саратовской государственной юридической академии, 2014. С. 229–230.

казенных учреждений науки и бюджетных и автономных учреждений будут различаться. Бюджетные и автономные учреждения науки также являются субъектами бюджетных правоотношений, поскольку осуществляют свою деятельность на основе государственных заданий, а также получают бюджетные ассигнования на оказание государственных услуг (выполнение работ). Иными словами, государственные учреждения науки участвуют в формировании расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Рассматривая бюджетные правоотношения в широком смысле как правоотношения, в которых проявляется воля государства, устанавливающего условия для успешной реализации гражданами и юридическими лицами своих прав, гарантий защиты их прав и законных интересов, вследствие чего субъекты бюджетных правоотношений наделяются правами и обязанностями; реализуется бюджетно-правовая политика государства, осуществляется образование, распределение и использование государственных фондов денежных средств, т.е. осуществляется финансовая деятельность государства.

Бюджетные средства можно рассматривать в узком и широком значениях. Так, в широком смысле под бюджетными средствами следует понимать совокупность денежных ресурсов Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований, предназначенных для финансового обеспечения выполняемых ими задач и функций. В узком – это денежные средства, зачисленные на единый счет бюджета¹.

Таким образом, государственные учреждения науки выступают полноправными участниками бюджетных правоотношений.

¹ См.: Казаков А.Я. Уголовно-правовая характеристика нецелевого расходования бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов в условиях проведения бюджетной реформы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 25.

Объектом правового отношения является то, на что направлены субъективные права и юридические обязанности его участников, иными словами, то, ради чего возникает само правоотношение.

В юридической литературе существуют разные трактовки объекта правоотношения. Однако в ходе длительной дискуссии сложились в основном две концепции – монистическая и плюралистическая. Согласно первой из них объектом правового отношения могут выступать только действия субъектов, поскольку именно действия, поступки людей подвергаются регулированию юридическими нормами и лишь поведение человека способно реагировать на правовое воздействие. Отсюда все правоотношения имеют единый, общий объект.

Согласно второй позиции, разделяемой большинством ученых, объекты правоотношений столь же разнообразны, сколь многообразны регулируемые правом общественные отношения, т.е. сама жизнь. Ведь законы, его нормы оказывают свое влияние не только на людей, но через них и на объекты материального мира, социальные общности, государственные структуры, институты, организации, учреждения; устанавливают или изменяют их статусы, режимы, состояния; закрепляют владение, пользование, распоряжение имуществом. А субъективное право – это право не только на действия (свои или чужие), но и на определенные блага. Что касается реагирования на правовое воздействие, то его не следует понимать слишком буквально¹.

Научные учреждения осуществляют свою деятельность на основании государственных заданий, которые исследует рассматривать в качестве юридического факта. Данные задания формируются и утверждаются учредителями в соответствии с предусмотренными учредительными документами видами деятельности учреждений науки.

Государственное (муниципальное) задание должно содержать:

¹ См.: Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М.: Юрист, 2004. С. 292–293.

- 1) показатели, характеризующие качество и (или) объем (содержание) оказываемых государственных (муниципальных) услуг (выполняемых работ);
- 2) порядок контроля за исполнением государственного (муниципального) задания, в том числе условия и порядок его досрочного прекращения;
- 3) требования к отчетности об исполнении государственного (муниципального) задания;
- 4) определение категорий физических и (или) юридических лиц, являющихся потребителями соответствующих услуг;
- 5) порядок оказания соответствующих услуг;
- б) предельные цены (тарифы) на оплату соответствующих услуг физическими или юридическими лицами в случаях, если законодательством Российской Федерации предусмотрено их оказание на платной основе, либо порядок установления указанных цен (тарифов) в случаях, установленных законодательством Российской Федерации (п. 1 ст. 69.2 БК РФ).

Показатели государственного (муниципального) задания используются при составлении проектов бюджетов для планирования бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ), составлении бюджетной сметы казенного учреждения, а также для определения объема субсидий на выполнение государственного (муниципального) задания бюджетным или автономным учреждением.

Таким образом, бюджетные и автономные учреждения науки являются получателями субсидий на финансовое обеспечение выполнения ими государственного (муниципального) задания. Бюджетные же ассигнования предоставляются на оказание государственных услуг всем видам государственных учреждений науки.

Субсидия имеет бюджетно-правовую основу и определяется как предоставляемые ассигнования юридическому лицу, а именно бюджетным и автономным учреждениям для финансирования целевых расходов, т.е. на

обеспечение выполнения государственного задания по оказанию государственных услуг бюджетными или автономными учреждениями¹.

В соответствии со ст. 69.1 Бюджетного кодекса РФ к бюджетным ассигнованиям на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) относятся ассигнования на:

– обеспечение выполнения функций казенных учреждений, в том числе по оказанию государственных (муниципальных) услуг (выполнению работ) физическим и (или) юридическим лицам;

– предоставление субсидий бюджетным и автономным учреждениям, включая субсидии на финансовое обеспечение выполнения ими государственного (муниципального) задания;

– предоставление субсидий некоммерческим организациям, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями, в том числе в соответствии с договорами (соглашениями) на оказание указанными организациями государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) физическим и (или) юридическим лицам;

– осуществление бюджетных инвестиций в объекты государственной (муниципальной) собственности;

– закупку товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд (за исключением бюджетных ассигнований для обеспечения выполнения функций казенного учреждения и бюджетных ассигнований на осуществление бюджетных инвестиций в объекты государственной (муниципальной) собственности казенных учреждений), в том числе в целях:

– оказание государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам;

¹См.: Писарева Е.Г. Указ. соч. С. 228–229.

– разработки, закупки и ремонта вооружений, военной и специальной техники, продукции производственно-технического назначения и имущества в рамках государственного оборонного заказа;

– закупки товаров в государственный материальный резерв.

Как отмечалось выше, следует отличать субъективные права и юридические обязанности казенных учреждений от субъективных прав и обязанностей автономных и бюджетных учреждений как участников бюджетных правоотношений. Вместе с тем термин «бюджетные права» для характеристики компетенции государства, его территориальных подразделений и соответствующих органов власти (или самоуправления) в области бюджета следует понимать условно, поскольку в данном случае речь идет о правах особого содержания: бюджетные права по своим юридическим свойствам во многих случаях сливаются с обязанностями в едином полномочии (например, право утверждать бюджет, право распределять бюджетные средства по основным направлениям расходов и т.д.). Но существуют и «раздельные» их права и обязанности (например, право направлять субсидию или кредит в бюджет другого уровня, право дополнительных расходов на социальные мероприятия)¹.

Казенные учреждения обладают следующими бюджетными полномочиями:

– составляют и исполняют бюджетную смету;

– принимают и (или) исполняют в пределах доведенных лимитов бюджетных обязательств и (или) бюджетных ассигнований бюджетные обязательства;

– обеспечивают результативность, целевой характер использования предусмотренных ему бюджетных ассигнований;

– вносят соответствующему главному распорядителю (распорядителю) бюджетных средств предложения по изменению бюджетной росписи;

¹ См.: Химичева Н.И., Покачалова Е.В. Финансовое право: учеб.-метод. комплекс. М.: Норма, 2005. С. 186.

- ведут бюджетный учет (обеспечивает ведение бюджетного учета);
- формируют бюджетную отчетность (обеспечивает формирование бюджетной отчетности) и представляет бюджетную отчетность получателя бюджетных средств соответствующему главному распорядителю (распорядителю) бюджетных средств;
- осуществляют взаимодействие с главным распорядителем (распорядителем) бюджетных средств, в ведении которого оно находится
- исполняют иные полномочия.

Бюджетные и автономные научные учреждения участвуют в бюджетных правоотношениях, поскольку они являются получателями субсидий из федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов. Обязательным условием предоставления субсидий, включаемым в договоры (соглашения) о предоставлении субсидий, служит согласие их получателей на осуществление главным распорядителем (распорядителем) бюджетных средств, предоставившим субсидии, и органами государственного (муниципального) финансового контроля проверок по соблюдению условий, целей и порядка их предоставления.

Государственные учреждения приобретают субъективное право требования финансового обеспечения своей деятельности из бюджетов бюджетной системы РФ в результате формирования и утверждения для них государственного задания на оказание государственных услуг со стороны государственного органа исполнительной власти, осуществляющего функции и полномочия учредителя государственного учреждения¹.

Порядок предоставления субсидий, определения их объема и условий предоставления из федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных

¹ См.: Писарева Е.Г. Субъективные права и юридические обязанности государственных учреждений как участников бюджетных правоотношений // Вестник Саратовской государственной академии права. 2011. С. 181.

внебюджетных фондов, местных бюджетов – все это устанавливается соответственно нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, муниципальными правовыми актами местной администрации¹.

В законе (решении) о бюджете могут предусматриваться бюджетные ассигнования на предоставление в соответствии с решениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрации и некоммерческим организациям, не являющимся казенными учреждениями, грантов в форме субсидий, в том числе предоставляемых федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местной администрации по результатам проводимых ими конкурсов бюджетным и автономным учреждениям, включая учреждения, в отношении которых указанные органы не осуществляют функции и полномочия учредителя.

Кроме того, государственные учреждения науки вступают в бюджетные отношения при осуществлении бюджетного контроля.

Казенные учреждения, в отличие от автономных и бюджетных, обязаны открывать и вести лицевые счета в органах Федерального казначейства. Федеральное казначейство осуществляет внутренний финансовый контроль, а именно:

- контроль за непревышением суммы по операции над лимитами бюджетных обязательств и (или) бюджетными ассигнованиями;
- контроль за соответствием содержания проводимой операции коду бюджетной классификации Российской Федерации, указанному в платежном

¹ Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 13 июня 2013 г. «О бюджетной политике в 2014–2016 годах» // Солидарность. 2013. № 23.

документе, представленном в Федеральное казначейство получателем бюджетных средств;

– контроль за наличием документов, подтверждающих возникновение денежного обязательства, подлежащего оплате за счет средств бюджета;

– контроль за соответствием сведений о поставленном на учет бюджетном обязательстве по государственному (муниципальному) контракту сведениям о данном государственном (муниципальном) контракте, содержащемся в предусмотренном законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд реестре контрактов, заключенных заказчиками¹.

Федеральное казначейство осуществляет предварительный и текущий контроль за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета².

Таким образом, не только казенные, но и бюджетные, и автономные учреждения науки являются подконтрольными субъектами по отношению к органам Федерального казначейства, поскольку являются получателями бюджетных ассигнований.

Счетная палата Российской Федерации осуществляет внешний государственный аудит (контроль) порядка формирования, управления и распоряжения средствами федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов, федеральной собственностью (федеральными ресурсами) и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты, обеспечивающими безопасность и социально-экономическое развитие Российской Федерации. В отношении

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 г. «Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию» // Рос. газета. 2013. № 282. 13 дек.

² Постановление Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 703 (с изм. от 13 апреля 2016 г. № 300) «О Федеральном казначействе» // СЗ РФ. 2004. № 49, ст. 4908; 2016. № 2, ст. 325.

государственных учреждений науки Счетная палата Российской Федерации организует и осуществляет контроль за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов. Счетной палате РФ предоставлены полномочия по осуществлению внешнего государственного финансового контроля в сфере бюджетных правоотношений¹.

Таким образом, научные учреждения в процессе своей деятельности вступают в различные бюджетные правоотношения. Принимая во внимание сложившиеся в науке финансового права классификации бюджетных правоотношений, следует предложить классификацию бюджетных правоотношений с участием государственных учреждений науки.

1. По основным функциям права:

– регулятивные. Данные правоотношения обеспечивают реализацию регулятивной функции права. К ним можно отнести правоотношения по распоряжению бюджетных средств РАН как главными распорядителями бюджетных ассигнований;

– охранительные. Соответственно обеспечивают реализацию охранительной функции права. Это правоотношения по привлечению к ответственности за нецелевое использование бюджетных средств или правоотношения, возникающие в связи с применением бюджетных мер принуждения.

2. По объекту:

– имущественные;

– неимущественные.

В рамках имущественных отношений можно выделить правоотношения, складывающиеся по поводу осуществления расходов

¹ Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (с изм. от 27 октября 2015 г. № 291-ФЗ) // СЗ РФ. 2013. № 14, ст. 1649; 2015. № 44, ст. 6046.

бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Участниками таких бюджетных правоотношений выступают все виды научных учреждений.

К неимущественным бюджетным правоотношениям можно отнести:

- а) правоотношения, связанные с определением правового статуса казенных учреждений как получателей бюджетных средств;
- б) правоотношения по поводу бюджетного процесса;
- в) отношения, связанные с установлением и применением мер ответственности государственных учреждений науки за нарушение бюджетного законодательства.

Первая и вторая группы бюджетных правоотношений (в рамках неимущественных бюджетных правоотношений) в качестве своих субъектов представлены казенными учреждениями, поскольку именно они являются получателями бюджетных средств, участниками бюджетного процесса.

3. В зависимости от уровня бюджетной системы, в рамках которой складываются бюджетные правоотношения:

- в рамках федерального бюджета;
- в рамках бюджетов субъектов РФ;
- в рамках местных бюджетов.

4. По содержанию:

- материальные;
- процессуальные.

Большая часть бюджетных правоотношений с участием научных учреждений являются процессуальными, поскольку складываются по поводу получения субсидий, участия в бюджетном процессе в качестве получателя бюджетных средств и т.д. Однако бюджетно-правовые нормы, устанавливающие, например, бюджетно-правовой статус казенных учреждений и закрепляющие их бюджетные полномочия, являются материальными.

Проведенный анализ позволяет выделить особенности бюджетных правоотношений с участием государственных учреждений науки, их можно свести к следующим критериям:

- возникают в процессе планового образования, распределения и использования государственных денежных фондов, т.е. в процессе финансовой деятельности государственных учреждений науки;

- являются имущественными отношениями, они возникают по поводу финансовых ресурсов;

- одной из сторон правоотношений выступает государство в лице уполномоченного органа;

- длятся в течение года;

- бюджетные средства в бюджетных правоотношениях с участием учреждений науки рассматриваются в широком смысле как совокупность денежных ресурсов Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований, предназначенных для финансового обеспечения выполняемых ими задач и функций;

- государственные учреждения науки имеют субъективное право требования финансового обеспечения своей деятельности из бюджетов бюджетной системы РФ.

Следовательно, бюджетные правоотношения с участием государственных учреждений науки – это урегулированное нормами бюджетного права общественные отношения, участниками которых являются автономные, бюджетные и казенные учреждения науки, реализующие бюджетно-правовые нормы на практике в процессе образования, распределения и использования денежных фондов государства.

2.2. Налоговые правоотношения с участием государственных учреждений науки

Рассмотрение понятия «налоговая правосубъектность» имеет важное научное и практическое значение. «Категория правосубъектности¹ находится в непосредственной связи с такими ключевыми общеправовыми понятиями, как правоотношение и субъективные юридические права и обязанности. Следовательно, оттого, насколько адекватно данная научная категория будет отражать реальное правовое явление, зависит решение важных вопросов о сущности налоговых правоотношений, о содержании налоговых прав и обязанностей»².

Нормы о правосубъектности очерчивают границы обладания и приобретения конкретных прав и обязанностей³.

«Правосубъектность представляет собой правоспособность и дееспособность вместе взятые, т.е. праводееспособность. Это объединительное понятие отражает те ситуации, когда правоспособность и дееспособность неразделимы во времени, органически сливаются воедино,

¹ С понятием налоговой правосубъектности тесно связано понятие налогово-правового статуса. Дискуссия о соотношении указанных понятий ведется в науке финансового права и по сей день. Например, Р.А. Сергиенко полагает, что налогово-правовой статус не тождественен налоговой правосубъектности. Налоговая правосубъектность характеризует способность организации иметь, приобретать и осуществлять права и обязанности, а также нести ответственность в налоговых правоотношениях, а налогово-правовой статус организации включает в себе непосредственное обладание указанными обязанностями и правами (См.: *Сергиенко Р.А.* Организация как субъект налогового права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2003). По мнению Д.В. Винницкого, содержание налоговой правосубъектности физического лица (или организации) и налогово-правовой статус лица – тождественные категории, охватывающие общие налоговые права и обязанности субъекта, непосредственно вытекающие из налогового и конституционного законодательства (См.: *Винницкий Д.В.* Субъекты налогового права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1999). Объемы настоящего исследования не позволяют подробно сосредоточить внимание на рассмотрении соотношения указанных категорий. Однако следует отметить, что ученые обладают единством мнений относительно того, что основное место как для понятия «налоговая правосубъектность», так и для понятия «налогово-правовой статус» принадлежит правам и обязанностям субъектов.

² *Сергиенко Р.А.* Налоговая правосубъектность организации // *Финансовое право.* 2002. № 2. С. 33.

³ См.: *Иоффе О.С.* Гражданское законодательство Республики Казахстан. Размышления о праве. Астана, 2002. С. 10.

например, у организаций или взрослых лиц, когда они одновременно и правоспособны, и дееспособны. Не существует правоспособных, но недееспособных коллективных субъектов. На них разграничение указанных свойств не распространяется»¹.

В финансово-правовой науке отсутствует единство мнений среди ученых относительно понятия налоговой правосубъектности. Так, по мнению Е.Е. Туник, налоговая правосубъектность представляет собой объективную способность иметь налоговые права и исполнять налоговые обязанности, а также субъективную способность своими действиями приобретать и осуществлять налоговые права, создавать для себя налоговые обязанности и исполнять их, а также способность самостоятельно нести ответственность за совершенные налоговые правонарушения².

«Налоговая правосубъектность – это установленная нормами налогового права способность быть носителем юридических прав и обязанностей в сфере организационно-имущественных и организационных отношений по установлению, введению и сборов в пользу государства (РФ, субъектов РФ) и (или) муниципальных образований в целях финансового обеспечения решения общественных задач. Налоговая правосубъектность может предполагать также способность субъекта к участию в сфере иных, неразрывно связанных с названными отношениями»³.

Кроме того, как отмечает Д.В.Винницкий, содержание налоговой правосубъектности физического лица (или организации) охватывает общие налоговые права и обязанности субъекта, непосредственно вытекающие из налогового и конституционного законодательства. «Содержание налоговой правосубъектности физического лица (или организации) составляют: право требовать справедливого, соразмерного имущественным возможностям

¹ Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. М.: Юристъ, 2004. С. 290.

² См.: Туник Е.Е. Правовое регулирование налоговых отношений с участием некоммерческих организаций: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 9.

³ Винницкий Д.В. Субъекты налогового права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1999. С. 3.

взимания налога; право пользоваться установленными налоговыми льготами; право получать отсрочку, рассрочку по налогам, налоговый кредит и иные налоговые права; обязанность платить законно установленные налоги; обязанность представлять налоговым органам установленные документы, необходимые для исчисления и уплаты налогов, иные общие налоговые обязанности»¹.

Налоговая правосубъектность – это социально-юридическое свойство, которым государство через законодательные акты наделяет организацию в соответствии с потребностями общественного развития в области налоговых отношений². Налоговая правосубъектность как юридическое качество принадлежит организации в силу закона и выражает ее способность иметь, приобретать и осуществлять собственными действиями налоговые обязанности и права, а также способность организации нести ответственность за нарушение налогового законодательства.

Основным содержательным компонентом налоговой правосубъектности организации является ее способность нести обязанности, что обусловлено особенностями метода правового регулирования финансовых, в частности, налоговых отношений³.

Налоговая правосубъектность выступает мерой, юридически фиксирующей границы, в пределах которых организация наделяется способностью иметь права и нести обязанности. Правосубъектность несет двойную нагрузку: наделяет субъектов определенными правовыми возможностями и устанавливает их пределы⁴. Специальный характер

¹ Виницкий Д.В. Указ. соч. С. 4.

² См.: Смирнов Д.А. Субъекты исполнения обязанности по уплате налогов: понятие и правосубъектность // Современная юридическая наука и правоприменение: сб. науч. тр. по матер. Всерос. науч.-практ. конф., проводимой в рамках Первых Саратовских правовых чтений (Саратов, 5–6 июня 2008 г.). Саратов: Изд-во Саратовской государственной академии права, 2009. С. 230.

³ См.: Сергиенко Р.А. Организация как субъект налогового права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2003. С. 7.

⁴ См.: Яковлев В.Ф. Отраслевой метод регулирования и гражданская правосубъектность // Правовые проблемы гражданской правосубъектности. Свердловск, 1978. Вып. 62. С. 39.

налоговой правосубъектности организаций обусловлен особенностями метода правового регулирования налоговых отношений, где закрепляется юридическое неравенство субъектов права. Эта черта метода правового регулирования проявляется в том, что одни субъекты обладают юридически властными полномочиями в отношении других субъектов, последние – нет¹.

Государство наделяет учреждения науки определенным объемом прав и обязанностей, посредством реализации которых указанные субъекты вступают в налоговые правоотношения. В этой связи можно говорить о налоговой правосубъектности государственных учреждений науки.

Налоговая правосубъектность научных учреждений выражается в их правомочиях и обязанностях как субъекта налогового права. Такие правомочия и обязанности могут быть различными. Это зависит от того, выступает учреждение науки в качестве налогоплательщика, налогового агента или лица, обязанного предоставлять налоговым органам предусмотренную законом информацию² (например, при проведении встречных проверок, направлении запросов и др.).

Для анализа налоговой правосубъектности государственных учреждений науки необходимо рассмотрение круга прав и обязанностей, возникающих в налоговых правоотношениях. Содержание налоговой правосубъектности составляют права и обязанности учреждений науки, возникающие в налоговых правоотношениях. Эти права и обязанности закреплены в Налоговом кодексе Российской Федерации. Обязанность уплачивать законно установленные налоги и сборы является конституционной обязанностью, она закреплена в Конституции Российской Федерации (ст. 57). Государственные учреждения науки, будучи юридическими лицами, являются плательщиками налогов и сборов. Однако

¹ См.: *Карасева М.В.* Финансовое право. Общая часть. М.: Юристъ, 2000. С. 31.

² См.: *Сергиенко Р.А.* Налоговая правосубъектность организации // Финансовое право. 2002. № 2. С. 28–32.

НК РФ устанавливает некоторые особенности налогообложения научных учреждений по некоторым налогам.

Анализ субъективных прав и юридических обязанностей учреждений науки в области налогообложения целесообразно провести в контексте принципов налогового права¹. Так, налоговая правосубъектность реализуется в следующих принципах:

1) обязанность каждого лица уплачивать только законно установленные налоги, сборы. Законодательство о налогах и сборах основывается на признании всеобщности и равенства налогообложения. При установлении налогов учитывается фактическая способность налогоплательщика к уплате налога. Как справедливо отмечается в правовой литературе, возникновение налоговой правосубъектности коллективного субъекта следует связывать с завершением процедуры государственной регистрации (его постановкой на налоговый учет)². В соответствии с п. 1 ст. 23 НК РФ налогоплательщики обязаны уплачивать законно установленные налоги. Обязанность по уплате конкретного налога или сбора возлагается на налогоплательщика и плательщика сбора с момента возникновения установленных законодательством о налогах и сборах обстоятельств, предусматривающих уплату данного налога или сбора (п. 2 ст. 44 НК РФ).

Так, научные учреждения как юридическое лицо, оказывающее услуги, являются плательщиком налога на добавленную стоимость. Это обусловлено тем, что в соответствии со ст. НК РФ объектом налогообложения по налогу на добавленную стоимость выступает реализация товаров (работ, услуг) на российской территории, причем как на возмездной, так и на безвозмездной основе;

2) недискриминационный характер налогообложения и различного его применения исходя из социальных, расовых, национальных и иных

¹ См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. С.386.

² См.: Винницкий Д.В. Субъекты налогового права. М.: Норма, 2000. С. 152.

подобных критериев, а также установления дифференцированных ставок налогов и сборов в зависимости от формы собственности, гражданства физических лиц и места происхождения капитала¹.

Недопустимость дискриминационного характера налогообложения не исключает возможности установления государством налоговых льгот и преференций. Однако, как установлено ст. 56 НК РФ, нормы законодательства о налогах и сборах, определяющие основания, порядок и условия применения льгот по налогам и сборам, не могут носить индивидуального характера.

Например, не признается объектом налогообложения по НДС выполнение работ (оказание услуг) казенными учреждениями, а также бюджетными и автономными учреждениями в рамках государственного (муниципального) задания, источником финансового обеспечения которого является субсидия из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации (подп. 4.1 п. 2 ст. 146 НК РФ). Таким образом, если работы выполнялись (услуги оказывались) в рамках государственного (муниципального) задания, то такие работы (услуги) объектом налогообложения по НДС не являются, а налог в данном случае не исчисляется и не уплачивается.

В соответствии с подп. 16 п. 3 ст. 149 НК РФ не подлежат налогообложению (освобождаются от налогообложения) на территории Российской Федерации выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, средств Российского фонда фундаментальных исследований, Российского фонда технологического развития и фондов поддержки научной, научно-технической, инновационной деятельности, созданных для этих целей в соответствии с Федеральным законом «О науке и государственной научно-технической политике»; выполнение научно-

¹ См.: *Петрова Г.В.* Налоговые отношения: теория и практика правового регулирования: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2003. С. 17.

исследовательских и опытно-конструкторских работ учреждениями образования и научными организациями на основе хозяйственных договоров.

Кроме того, в соответствии с подп. 16.1 п. 3 ст. 149 НК РФ выполнение организациями научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ, относящихся к созданию новой продукции и технологий или к усовершенствованию производимой продукции и технологий, если в состав научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ включаются следующие виды деятельности:

- разработка конструкции инженерного объекта или технической системы;

- разработка новых технологий, т.е. способов объединения физических, химических, технологических и других процессов с трудовыми процессами в целостную систему, производящую новую продукцию (товары, работы, услуги);

- создание опытных, т.е. не имеющих сертификата соответствия, образцов машин, оборудования, материалов, обладающих характерными для нововведений принципиальными особенностями и не предназначенных для реализации третьим лицам, их испытание в течение времени, необходимого для получения данных, накопления опыта и отражения их в технической документации.

Таким образом, даже если выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ производится не за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, средств Российского фонда фундаментальных исследований, а также иных средств, перечисленных в подп. 16 п. 3 ст. 149 НК РФ, либо сверх установленного государственного (муниципального) задания (как это предусмотрено, например, п. 4 ст. 9.2 Федерального закона «О некоммерческих организациях»), но направлено на выполнение указанных видов деятельности, то такие работы также исключаются из объекта налогообложения по НДС.

Как разъясняется Департаментом налоговой и таможенно-тарифной политики Минфина РФ перечень документов, подтверждающих правомерность применения освобождения, не установлен. Основанием для освобождения от налога на добавленную стоимость научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, выполняемых за счет средств федерального бюджета, может являться договор на выполнение работ с указанием источника финансирования, а также письменное уведомление (справка) заказчика, которому выделены средства непосредственно из федерального бюджета, в адрес исполнителей о выделенных бюджетных средствах для оплаты указанных работ¹.

Такие меры по освобождению от уплаты НДС указанных научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ свидетельствует о стимулировании государством научной деятельности в стране, государственной налоговой политике, направленной на ее развитие;

3) недопустимость произвольных налогов и сборов, не имеющих экономического основания и препятствующих реализации гражданами своих прав. Как свидетельствует судебная практика, к однородным с экономической точки зрения отношениям при отсутствии специальных указаний в налоговом законодательстве должны применяться единые налоговые последствия².

Например, если государственные учреждения науки осуществляют операции, которые подлежат налогообложению, и операции, освобожденные от налогообложения, то необходимым является ведение отдельного учета таких операций в целях налогообложения по налогу на добавленную стоимость. Установленное правило применимо ко всем организациям,

¹ Письмо Департамента налоговой и таможенно-тарифной политики Минфина РФ от 4 апреля 2012 г. № 03-07-07/42 «О применении НДС при выполнении в 2012 г. бюджетным учреждением научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в рамках государственного задания за счет субсидий из федерального бюджета» // Доступ из СПС «Гарант» (дата обращения: 01.06. 2016).

² Постановление Президиума ВАС РФ от 8 октября 2013 г. № 3589/13 по делу № А40-75971/10-112-388 // Вестник ВАС РФ. 2014. № 3.

осуществляющим операции, как подлежащие налогообложению, так и освобожденные от него¹.

Учреждения науки также являются плательщиком налога на прибыль организаций. Объектом налога на прибыль признается прибыль, полученная налогоплательщиком, которая определяется через понятие дохода, уменьшенного на величину произведенных расходов, а расходами – обоснованные и документально подтвержденные, осуществленные (понесенные) налогоплательщиком. Под обоснованными расходами понимаются экономически оправданные затраты, оценка которых выражена в денежной форме.

Так, расходами на научные исследования и (или) опытно-конструкторские разработки признаются расходы, относящиеся к созданию новой или усовершенствованию производимой продукции (товаров, работ, услуг), к созданию новых или усовершенствованию применяемых технологий, методов организации производства и управления. Перечень таких расходов предусмотрен п. 2 ст. 262 НК РФ и включает в себя:

– суммы амортизации по основным средствам и нематериальным активам (за исключением зданий и сооружений), используемым для выполнения научных исследований и (или) опытно-конструкторских разработок, начисленные в соответствии с настоящей главой за период, определяемый как количество полных календарных месяцев, в течение которых указанные основные средства и нематериальные активы использовались исключительно для выполнения научных исследований и (или) опытно-конструкторских разработок;

– суммы расходов на оплату труда работников, участвующих в выполнении научных исследований и (или) опытно-конструкторских

¹ См.: *Сабанчиева Л.Н.* Организационно-экономический механизм управления взаимодействием образования и науки в вузе: автореф. дис. ... канд. экон. наук. Махачкала, 2013.С. 12.

разработок, за период выполнения этими работниками научных исследований и (или) опытно-конструкторских разработок;

– материальные расходы, непосредственно связанные с выполнением научных исследований и (или) опытно-конструкторских разработок;

– другие расходы, непосредственно связанные с выполнением научных исследований и (или) опытно-конструкторских разработок, в сумме не более 75 процентов суммы расходов на оплату труда;

– стоимость работ по договорам на выполнение научно-исследовательских работ, договорам на выполнение опытно-конструкторских и технологических работ – для налогоплательщика, выступающего в качестве заказчика научных исследований и (или) опытно-конструкторских разработок;

– отчисления на формирование фондов поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности, созданных в соответствии с Федеральным законом «О науке и государственной научно-технической политике», в сумме не более 1,5 процента доходов от реализации.

Но при определении налоговой базы по налогу на прибыль не учитываются расходы в виде сумм отчислений на формирование фондов поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности, созданных в соответствии с Федеральным законом «О науке и государственной научно-технической политике», сверх 1,5 процента доходов от реализации;

4) недопустимость установления налогов и сборов, нарушающих единое экономическое пространство Российской Федерации, в частности прямо или косвенно ограничивающих свободное перемещение в пределах России товаров (работ, услуг) или финансовых средств либо создающих иные ограничения или препятствия не запрещенной законом экономической деятельности физических лиц и организаций.

В силу статьи 19 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ст. 57 налогообложение должно быть основано на конституционном

принципе равенства, который исключает придание налогам и сборам дискриминационного характера и возможность их различного применения. В налогообложении равенство понимается прежде всего как равномерность, нейтральность и справедливость налогообложения. Это означает, что одинаковые экономические результаты деятельности налогоплательщиков должны влечь одинаковое налоговое бремя и что принцип равенства налогового бремени нарушается в тех случаях, когда определенной категории налогоплательщиков предоставляются иные по сравнению с другими налогоплательщиками условия, хотя между ними нет существенных различий, которые оправдывали бы неравное правовое регулирование¹.

Законодательство о налогах и сборах Российской Федерации основывается на признании равенства налогообложения и не допускает установление налогов и сборов, нарушающих единое экономическое пространство Российской Федерации, в частности, прямо или косвенно ограничивающих свободное перемещение в пределах территории Российской Федерации товаров (работ, услуг) или финансовых средств, либо иначе ограничивающих или создающих препятствия не запрещенной законом экономической деятельности физических лиц и организаций². Как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, принцип равенства не исключает возможности установления различных правовых условий для различных категорий субъектов права, однако такие

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 22 июня 2009 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности пункта 4 части второй статьи 250, статьи 321.1 Налогового кодекса Российской Федерации и абзаца второго пункта 3 статьи 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами Российского химико-технологического университета им. Д.И. Менделеева и Московского авиационного института (государственного технического университета)» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2009. № 4.

² Определение Конституционного Суда РФ от 17 июля 2014 г. № 1579-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы закрытого акционерного общества «Северсталь Менеджмент» на нарушение конституционных прав и свобод пунктами 2, 3 и 4 статьи 269 Налогового кодекса Российской Федерации» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.06. 2016).

различия не могут быть произвольными, они должны основываться на объективных характеристиках соответствующих категорий субъектов¹.

Таким образом, несмотря на то, что научные учреждения являются некоммерческими организациями и извлечение прибыли не предусматривается в качестве основной цели их деятельности, тем не менее, указанные организации уплачивают налог на прибыль организаций в общем порядке. Это связано с правом государственных учреждений науки осуществлять предпринимательскую и иную приносящую доход деятельность, если это служит достижению целей, ради которых они созданы, и соответствует данным целям.

При определении налоговой базы не учитываются доходы в виде имущества, полученного государственными и муниципальными учреждениями по решению органов исполнительной власти всех уровней, а также в виде имущества, полученного налогоплательщиком в рамках целевого финансирования.

К средствам целевого финансирования относится имущество, полученное учреждениями науки и использованное ими по назначению, определенному организацией – источником целевого финансирования или федеральными законами:

– в виде лимитов бюджетных обязательств (бюджетных ассигнований), доведенных в установленном порядке до казенных учреждений, а также в

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 27 апреля 2001 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области, жалобами открытых акционерных обществ «АвтоВАЗ» и «Комбинат «Североникель», обществ с ограниченной ответственностью «Верность», «Вита-Плюс» и «Невско-Балтийская транспортная компания», товариществ с ограниченной ответственностью «Совместное российско-южноафриканское предприятие «Эконт» и гражданина А.Д. Чулкова» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2001. № 5; Определение Конституционного Суда РФ от 14 декабря 2004 г. № 451-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Палаты Представителей Законодательного Собрания Свердловской области о проверке конституционности пункта 1 статьи 374 Налогового кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 3.

виде субсидий, предоставленных бюджетным учреждениям и автономным учреждениям;

– в виде лимитов бюджетных обязательств (бюджетных ассигнований), доведенных до 1 июля 2012 года в установленном порядке до бюджетных учреждений, являющихся получателями бюджетных средств;

– в виде полученных грантов;

– в виде инвестиций, полученных при проведении инвестиционных конкурсов (торгов) в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

– в виде средств, полученных из фондов поддержки научной, научно-технической, инновационной деятельности, созданных в соответствии с Федеральным законом «О науке и государственной научно-технической политике», на осуществление конкретных научных, научно-технических программ и проектов, инновационных проектов;

– в виде средств, поступивших на формирование фондов поддержки научной, научно-технической, инновационной деятельности, созданных в соответствии с Федеральным законом «О науке и государственной научно-технической политике»;

5) приоритетность НК РФ в установлении, изменении и отмене налогов и сборов всех уровней. В связи с этим недопустимо возложение обязанности уплачивать налоги, сборы и прочие платежи, обладающие их признаками, если эти платежи не предусмотрены НК РФ либо установлены в ином порядке, чем это определено в НК РФ.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в его постановлениях, расплывчатость налоговой нормы может привести к не согласующемуся с конституционным принципом правового государства произвольному и дискриминационному ее применению государственными органами и должностными лицами в их отношениях с налогоплательщиками и тем самым – к нарушению конституционного принципа юридического равенства и вытекающего из него

требования равенства налогообложения, закрепленного в п. 1 ст. 3 НК РФ. В силу приведенной правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации положения, регламентирующие порядок уплаты любого налога или сбора, должны отвечать критерию формальной определенности налоговых норм, который предполагает достаточную точность, обеспечивающую их правильное понимание и применение¹.

Так, в целях налогообложения налогом на прибыль организаций законодатель четко устанавливает, что грантами признаются денежные средства или иное имущество в случае, если их передача (получение) удовлетворяет следующим условиям:

– гранты предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основах российскими физическими лицами, некоммерческими организациями, а также иностранными и международными организациями и объединениями по перечню таких организаций, утверждаемому Правительством Российской Федерации, на осуществление конкретных программ в области образования, искусства, культуры, науки, физической культуры и спорта (за исключением профессионального спорта), охраны здоровья, охраны окружающей среды, защиты прав и свобод человека и гражданина, предусмотренных законодательством Российской Федерации, социального обслуживания малоимущих и социально незащищенных категорий граждан;

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 18 февраля 1997 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности Постановления Правительства Российской Федерации от 28 февраля 1995 года «О введении платы за выдачу лицензий на производство, розлив, хранение и оптовую продажу алкогольной продукции» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1997. № 1; Постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 1997 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности статьи 11.1 Закона Российской Федерации от 1 апреля 1993 года «О Государственной границе Российской Федерации» в редакции от 19 июля 1997 года» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1997. № 6; Постановление Конституционного Суда РФ от 28 марта 2000 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности подпункта «к» пункта 1 статьи 5 Закона Российской Федерации «О налоге на добавленную стоимость» в связи с жалобой закрытого акционерного общества «Конфетти» и гражданки И.В. Савченко» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2000. № 4.

– гранты предоставляются на условиях, определяемых грантодателем, с обязательным предоставлением грантодателю отчета о целевом использовании гранта (подп. 14 п. 1 ст. 251 НК РФ).

При этом налогоплательщики, получившие средства целевого финансирования, обязаны вести отдельный учет доходов (расходов), полученных (произведенных) в рамках целевого финансирования. При отсутствии такого учета у налогоплательщика, получившего средства целевого финансирования, указанные средства рассматриваются как подлежащие налогообложению с даты их получения;

б) толкование всех неустранимых сомнений, противоречий и неясностей в актах законодательства о налогах и сборах в пользу налогоплательщика (плательщика сбора).

Так, по рассмотренному делу суд, признавая решение налогового органа незаконным, мотивировал свою позицию тем, что в силу подп. 16 п. 3 ст. 149 НК РФ не подлежит налогообложению выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ за счет средств бюджетов. Основанием вынесения обжалуемого решения послужило то обстоятельство, что налогоплательщик, представляя на проверку налоговую декларацию, не представил одновременно свидетельство о государственной аккредитации научного учреждения и уведомление заказчика, которому выделены бюджетные средства. Однако суд не принял указанные доводы налоговой инспекции, поскольку Налоговый кодекс Российской Федерации не устанавливает дополнительных условий по предоставлению налоговых льгот, предусмотренных ст. 149 НК РФ, а с учетом требований п. 7 ст. 3 НК РФ все неустранимые сомнения, противоречия и неясности актов законодательства о налогах и сборах должны толковаться в пользу налогоплательщика (плательщика сборов)¹;

¹ Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 23 августа 2004 г. № Ф04-5676/2004(А67-3801-33) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.06.2016).

7) необходимость формулирования законодательства таким образом, чтобы каждый точно знал, какие налоги (сборы), когда и в каком размере он должен платить, необходимость четкого определения всех элементов налогообложения.

По смыслу ст. 57 Конституции Российской Федерации в системной связи с ст.ст. 1 (ч. 1), 15 (ч. 2 и 3) и 19 (ч. 1 и 2) в Российской Федерации как правовом государстве законы о налогах должны содержать четкие и однозначные нормы. Именно поэтому Налоговый кодекс Российской Федерации предусматривает, что необходимые элементы налогообложения (налоговых обязательств) должны быть сформулированы так, чтобы каждый точно знал, какие налоги, когда и в каком порядке он обязан платить (п. 6 ст. 3 НК РФ).

Так, НК РФ установлены следующие виды доходов физических лиц, не подлежащих налогообложению (освобождаемых от налогообложения):

– суммы, получаемые налогоплательщиками в виде грантов (безвозмездной помощи), предоставленных для поддержки науки и образования, культуры и искусства в Российской Федерации международными, иностранными и (или) российскими организациями по перечням таких организаций, утверждаемым Правительством Российской Федерации;

– суммы, получаемые налогоплательщиками в виде международных, иностранных или российских премий за выдающиеся достижения в области науки и техники, образования, культуры, литературы и искусства, средств массовой информации по перечню премий, утверждаемому Правительством Российской Федерации, а также в виде премий, присужденных высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации (руководителями высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации) за выдающиеся достижения в указанных областях, по перечням премий, утверждаемым высшими должностными лицами

субъектов Российской Федерации (руководителями высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации);

– стипендии учащихся, студентов, аспирантов, ординаторов, адъюнктов или докторантов учреждений высшего профессионального образования или послевузовского профессионального образования, научно-исследовательских учреждений, учащихся учреждений начального профессионального и среднего профессионального образования, слушателей духовных учебных учреждений, выплачиваемые указанным лицам этими учреждениями, стипендии, учреждаемые Президентом Российской Федерации, органами законодательной (представительной) или исполнительной власти Российской Федерации, органами субъектов Российской Федерации, благотворительными фондами, стипендии, выплачиваемые за счет средств бюджетов налогоплательщикам, обучающимся по направлению органов службы занятости (п.п. 6, 7, 11 ст. 217 НК РФ).

При исчислении налоговой базы право на получение профессиональных налоговых вычетов имеют налогоплательщики, получающие авторские вознаграждения или вознаграждения за создание, исполнение или иное использование произведений науки, литературы и искусства, вознаграждения авторам открытий, изобретений, полезных моделей и промышленных образцов в сумме фактически произведенных и документально подтвержденных расходов.

В случае, если эти расходы не могут быть подтверждены документально, они принимаются к вычету в размере 20 % при создании научных трудов и разработок и в размере 30 % – для открытий, изобретений, полезных моделей и создания промышленных образцов (к сумме дохода, полученного за первые два года использования).

Анализ теоретических основ, результатов исследований научных позиций позволяет выявить особенности налоговых правоотношений с участием научных учреждений.

Государственные учреждения науки являются самостоятельными участниками налоговых правоотношений, осуществляют субъективные права и несут юридические обязанности, а также ответственность за нарушение законодательства о налогах и сборах. Это связано с предоставлением научным учреждениям права осуществления предпринимательской деятельности и, как следствие, получение доходов и наличие расходов. Реализация налоговой правосубъектности государственных учреждений науки осуществляется в контексте принципов налогового права. Именно они служат ориентиром для правоприменителя, выражая сущность налогового права и способствуя единообразию судебной практики, соблюдению баланса частных и публичных интересов, защите прав и законных интересов налогоплательщиков.

2.3. Субъективные права и юридические обязанности государственных учреждений науки в области образования и использования доходов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности¹

Правовые нормы реализуются через взаимосвязанные субъективные права и юридические обязанности субъектов общественных отношений. Юридическая обязанность есть установленная законом точная мера общественно необходимого, наиболее разумного и целесообразного поведения, направленного на удовлетворение интересов общества и личности. Корреспондирование прав и обязанностей является условием создания уравновешенного состояния общества, сбалансированности и гармонизации интересов всех субъектов, достижения согласия, взаимопонимания между ними².

«Субъекты правовых отношений взаимно связаны между собой юридическими правами и обязанностями, которые в правовой науке принято называть субъективными. Правоотношение – это всегда двусторонняя связь. Ведь сама норма права, вызывающая правоотношение, носит представительско-обязывающий характер, она всегда кого-то на что-то управомачивает и кого-то к чему-то обязывает. Мало того, в большинстве правоотношений каждый из их участников одновременно обладает правом и несет обязанность»³.

Субъективное юридическое право – это признанная и предоставленная законом возможность того или иного поведения. При этом не просто фактическая возможность, а защищенная законом и стоящим за ним государством. Субъективная юридическая обязанность участника

¹ Современное российское законодательство использует понятие «доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности». Однако для оптимизации процесса изложения материала в работе используется понятие «внебюджетные» средства.

² См.: Хохлова Е.М. Субъективное право и юридическая обязанность в механизме правового регулирования: автореф. дис. ... канд юрид. наук. Саратов, 2008. С. 9.

³ Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М.: Юристъ, 2001. С. 283

правоотношения состоит в должном поведении, соответствующем субъективному праву¹.

Субъективные права обычно различают по структуре подобно делению правоотношений на абсолютные и относительные.

Финансовая деятельность государственных учреждений науки связана с образованием, распределением и использованием денежных фондов. Данные денежные фонды учреждениями науки складываются как из бюджетных средств, выделяемых учреждениям на основании государственных заданий, так и из внебюджетных средств. Подобные «внебюджетные» средства образуются в процессе осуществления научными учреждениями приносящей доход деятельности. В связи с этим важным видится рассмотрение субъективных прав и юридических обязанностей учреждений науки в области образования и использования внебюджетных средств.

В действующем законодательстве отсутствует определение приносящей доход деятельности. Под данной деятельностью, например федеральных образовательных учреждений профессионального образования, в литературе понимается любая осуществляемая на основании генерального соглашения деятельность федерального образовательного учреждения, предусмотренная уставом образовательного учреждения, направленная на получение доходов, независимо от результатов такой деятельности².

Государственные учреждения науки могут получать «внебюджетные» средства, например, от распоряжения долями или акциями в уставных капиталах хозяйственных обществ и вкладами в складочных капиталах хозяйственных партнерств, учредителями (участниками) которых они являются. Это касается лишь бюджетных и автономных научных

¹ См.: *Фомин В.А.* Финансовые и бюджетные правоотношения в системе правовых категорий // *Финансовое право.* 2004. № 4. С. 7.

² См.: *Грачук О.В.* К вопросу об истории развития института приносящей доход деятельности федеральных образовательных учреждений профессионального образования. // *Бизнес в законе.* 2011. № 1. С. 116.

учреждений. Данные доходы поступают в их самостоятельное распоряжение. Кроме того, учреждениями науки доходы могут быть получены от сдачи в аренду имущества; осуществления образовательной деятельности и иной деятельности, приносящей доход.

Так, например, Федеральный арбитражный суд Волго-Вятского округа отметил, что действия Администрации по созданию автономного учреждения в сфере, не предусмотренной законодательством, и по передаче своих полномочий влекут создание условий для деятельности учреждения как хозяйствующего субъекта по отношению к другим хозяйствующим субъектам, что создает необоснованное препятствование осуществлению деятельности иных хозяйствующих субъектов на рынке наружной рекламы, а также данные действия приводят или могут привести к ограничению конкуренции. Действия Администрации, связанные с созданием учреждения и наделением его функциями и правами органа местного самоуправления наряду с осуществлением хозяйственной деятельности по распространению наружной рекламы, признаны судами нарушающими ч. 3 ст. 15 Федерального закона «О защите конкуренции»¹. Учреждение фактически было наделено полномочиями органа местного самоуправления и функциями хозяйствующего субъекта, осуществляющего деятельность по установлению средств наружной рекламы. Иными словами, учреждение совмещало в себе функции и хозяйствующего субъекта, и органа местного самоуправления, что недопустимо.

Финансовое обеспечение научной, научно-технической деятельности основывается на его целевой ориентации и множественности источников финансирования и может осуществляться Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, а также физическими лицами и юридическими лицами способами, не противоречащими законодательству

¹ Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 165-ФЗ (с изм. от 5 октября 2015 г. № 275-ФЗ) «О защите конкуренции» // СЗ РФ. 2006. № 31, ч. 1, ст. 3434; 2015. № 41, ч. 1, ст. 5629.

Российской Федерации и законодательству субъектов Российской Федерации. Таким образом, закон не ограничивает источники финансирования государственных учреждений науки. Думается, что такими доходами могут быть:

- регулярные и единовременные поступления от учредителей (участников, членов);
- добровольные имущественные взносы и пожертвования;
- выручка от реализации товаров, работ, услуг;
- дивиденды (доходы, проценты), получаемые по акциям, облигациям, другим ценным бумагам и вкладам;
- доходы, получаемые от собственности некоммерческой организации;
- доходы от сдачи в аренду имущества;
- доходы от осуществления образовательной деятельности;
- другие не запрещенные законом поступления.

Следует отметить, что затраты на научные исследования и разработки поэтапно увеличиваются с каждым годом. Так, по данным Федеральной службы государственной статистики, внутренние затраты на научные исследования и разработки возросли с 76 697,1 млн руб. в 2000 году до 699 869, 8 млн руб. в 2012 году¹.

Финансовое обеспечение научной и научно-технической деятельности проводится Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации посредством финансирования организаций, осуществляющих научную и научно-техническую деятельность, в том числе целевого финансирования конкретных научных, научно-технических программ и проектов.

Финансовое обеспечение научной, научно-технической, инновационной деятельности может основываться государственными фондами поддержки научной, научно-технической, инновационной деятельности, созданными в соответствии с законодательством Российской

¹ Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. – URL.: <http://www.gks.ru> (дата обращения: 01.06.2016).

Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации, а также фондами поддержки научной, научно-технической, инновационной деятельности, созданными юридическими и (или) физическими лицами. Государственные фонды могут создаваться в форме бюджетных или автономных учреждений.

Государственные учреждения науки обладают следующими правами в области образования и использования «внебюджетных» средств:

- получают доходы от осуществления образовательной деятельности;
- получают доходы от деятельности своих структурных подразделений (лабораторий);
- владеют, пользуются и распоряжаются имуществом, передаваемым ему учредителями для осуществления деятельности, определенной учредительными документами;
- сдают в аренду без согласия собственника без права выкупа временно не используемое ими, находящееся в федеральной собственности имущество, в том числе недвижимое (учрежденные Российской Федерацией);
- предоставляют образовательной организации в соответствии с договором в пользование движимое и недвижимое имущество, в том числе и на безвозмездной основе;
- бюджетные и автономные научные учреждения без согласия соответствующих собственников их имущества с уведомлением Министерства образования и науки Российской Федерации вправе быть учредителями (в том числе совместно с другими лицами) хозяйственных обществ и хозяйственных партнерств, деятельность которых заключается в практическом применении (внедрении) результатов интеллектуальной деятельности (программ для электронных вычислительных машин, баз данных, изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, селекционных достижений, топологий интегральных микросхем, секретов производства (ноу-хау), исключительные права на которые принадлежат данным научным учреждениям (в том числе совместно с другими лицами));

– распоряжаются долями или акциями в уставных капиталах хозяйственных обществ и вкладами в складочных капиталах хозяйственных партнерств, владельцами которых данные научные учреждения являются, только с предварительного согласия соответствующих собственников (бюджетные и автономные научные учреждения).

Бюджетные учреждения науки наряду с вузами в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности наделены правом создания хозяйственных обществ. Причем данные организации могут создаваться и без согласия собственника (с уведомлением Министерства образования и науки Российской Федерации). В создании данных внедренческих организаций могут участвовать и другие лица. Доходы, полученные от деятельности данных организаций, поступают в самостоятельное распоряжение учреждений. Бюджетные научные учреждения и автономные научные учреждения вправе распоряжаться долями или акциями в уставных капиталах хозяйственных обществ и вкладами в складочных капиталах хозяйственных партнерств, владельцами которых данные научные учреждения являются, только с предварительного согласия соответствующих собственников. Они учитываются на отдельном балансе и должны быть направлены только на правовую охрану результатов интеллектуальной деятельности, выплату вознаграждения их авторам, а также на осуществление уставной деятельности данных научных учреждений. Созданное хозяйственное общество может быть признано малым или средним предприятием в соответствии с Федеральным законом «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»¹.

При этом должны выполняться следующие условия:

¹Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ (с изм. от 29 декабря 2015 г. № 408-ФЗ) «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 31, ст. 4006; 2015. № 27, ст. 3947.

– предметом деятельности создаваемых хозяйственных обществ является практическое применение (внедрение) результатов интеллектуальной деятельности (далее – РИД), исключительные права на которые принадлежат соответствующим учреждениям;

– в уставный капитал создаваемого хозяйственного общества должно вноситься право использования РИД, исключительные права на которые сохраняются за соответствующими учреждениями. При этом право использования РИД должно вноситься в уставный капитал хозяйственного общества на основании решения учредителя (учредителей) о создании хозяйственного общества путем подписания лицензионного договора, заключаемого между научным или образовательным учреждением и хозяйственным обществом после внесения записи о государственной регистрации хозяйственного общества в единый государственный реестр юридических лиц;

– перечень РИД, право использования которых может вноситься в уставный капитал хозяйственных обществ по лицензионному договору, является закрытым, он включает только изобретения, полезные модели, промышленные образцы, селекционные достижения, программы для электронных вычислительных машин, базы данных, топологии интегральных микросхем и секреты производства (ноу-хау);

– в случае привлечения соучредителей при создании хозяйственных обществ доля научного или образовательного учреждения в уставном капитале создаваемого общества должна составлять более 25 % для акционерных обществ и более одной трети для обществ с ограниченной ответственностью;

– в течение семи дней с момента внесения в единый государственный реестр юридических лиц записи о государственной регистрации создаваемого хозяйственного общества научное или образовательное

учреждение обязано направить уведомление о создании хозяйственного общества в Министерство образования и науки Российской Федерации¹.

Нормативными правовыми актами была обеспечена законодательная основа для использования образовательными и научными учреждениями денежных средств, полученных от приносящей доход деятельности, а также приобретенного за счет этих средств имущества. Закон снимает множественные законодательные преграды, которые долгое время затрудняли коммерциализацию инновационных разработок, созданных в вузах и учреждениях науки.

Со дня вступления в силу Федерального закона², предоставившего бюджетным учреждениям подобные права, прошло более пяти лет. Как сообщается Министерством образования и науки РФ в Докладе о результатах и основных направлениях деятельности Министерства образования и науки Российской Федерации на 2014–2016 годы, 268 вузами и 81 научно-исследовательскими институтами создано 1925 хозяйственных обществ. Более 80 % хозяйственных обществ организовано подведомственными Минобрнауки России учреждениями³.

В литературе можно встретить справедливую критику в адрес указанных законодательных закреплений. Так, при описании в законе

¹ Письмо Минобрнауки РФ от 7 августа 2009 г. № ВМ-790/04 «О реализации Федерального закона от 2 августа 2009 г. № 217-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности» // Вестник образования России. 2009. № 18.

² Федеральный закон от 2 августа 2009 г. № 217-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности» (с изм. от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ) // СЗ РФ. 2009. № 31, ст. 3923; 2012. № 53 (ч. 1), ст. 7598.

³ См.: Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Министерства образования и науки Российской Федерации на 2014–2016 годы. – URL.: <http://xn80abucjiihbv9a.xnp1ai/%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D1%8B%D0%B8%D0%BE%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82%D1%8B/%D0%B4%D1%80%D0%BE%D0%BD%D0%B4-2014> (дата обращения: 01.06.2016).

порядка денежной оценки передаваемых в уставный капитал прав по лицензионному договору не уточняется, для какого учредителя введен этот порядок. Этот порядок может распространяться и на аналогичные вклады других лиц кроме НИИ и вузов. Кроме того, законом установлено, что состав соучредителей не ограничен. В связи с этим можно предположить, что таковыми могут являться и другие НИИ и вузы. Если одинаковых учредителей-бюджетников со вкладами, размеры которых удовлетворяют условиям будет несколько, то который из них будет «основным» учредителем. Это важно в связи с тем, что только для «основного» учредителя установлено соотношение прав по лицензионному договору и иному имуществу (имущественным правам), в том числе денежным средствам, в составе вклада в уставной капитал внебюджетного общества. Должны ли «неосновные» учредители оплачивать свою долю денежными средствами не менее чем на половину также из закона не следует¹.

Данные о состоянии малого и среднего инновационного предпринимательства в государственном секторе науки и образования свидетельствуют о том, что наука, производство и рынок развиваются автономно, а эффект от давно ожидаемой свободы в части внедрения результатов научной и научно-технической деятельности посредством предоставления им права создавать малые инновационные предприятия оказался минимальным².

А.В. Тодосийчук в качестве основных причин отсутствия активизации инновационной деятельности, внедрения результатов НИОКР, полученных за счет бюджетных средств указывает следующие:

1. Отсутствие у большинства научных и образовательных учреждений результатов интеллектуальной деятельности в составе

¹ См.: Дубровина С.Ю. Вопросы инновационного развития системы образования и науки // Право и образование. 2010. № 4. С. 8–9.

² См.: Тодосийчук А.В. Развитие инновационного бизнеса в государственном секторе науки и образования: опыт, проблемы, перспективы // Администратор образования. 2010. № 24. С. 4.

нематериальных активов, которые могли бы стать основой инновационного бизнеса.

2. Недостаток у научных и образовательных учреждений необходимой материально-технической базы и квалифицированных специалистов для проведения инновационно-технологической экспертизы РИД с целью формирования инновационных проектов, последующей организации инновационного бизнеса.

3. Индифферентность предпринимательского сектора экономики к инновациям, их незаинтересованность в финансировании рискованных и дорогостоящих инновационных проектов, имеющих длительный срок окупаемости.

4. Недостаточная интегрированность малого и среднего бизнеса в инновационную систему. Сеть «наука и образование – инновационный малый и средний бизнес – крупный бизнес» не развита¹.

«Обеспечение благоприятных условий для широкомасштабного вовлечения в хозяйственный оборот РИД – важное условие выхода из финансово-экономического кризиса, перевода российской экономики с инерционного энерго-сырьевого на инновационный путь развития, решения проблем занятости населения, повышения качества образования и обеспечения устойчивого экономического роста»².

В литературе предлагается в целях оптимизации взаимоотношений государства и науки разработать и принять в качестве юридической нормы следующие полновесные институциональные инструменты:

– государственные гранты и контракты на выполнение исследований и разработок;

¹ См.: *Тодосийчук А.В.* Организация инновационной деятельности в государственном секторе науки и образования // *Хозяйство и право.* 2010. № 4. С. 16–17.

² *Тодосийчук А.В.* Указ. соч. С. 18.

– порядок бюджетного финансирования государственных исследовательских организаций на основе оценки качества проводимых исследований;

– стандарты независимой научной экспертизы проектов исследований и разработок и полученных результатов¹.

В российском законодательстве недостаточно полно разработано регулирование государственных заказов в отношении научно-технической продукции². В зарубежных странах грант легализует важную форму отношений между государством и научно-исследовательским сектором. Предполагается, что в процессе выполнения работ по гранту государство не имеет права контроля и вмешательства до их окончания. Срок выполнения работ оговаривается специальным соглашением, в котором предусматривается требование публичности полученных ученым результатов, определяются и гарантируются права на их свободное использование³.

«Сегодня в стране нет законодательно определенного механизма трансферта промышленной собственности, созданной на средства государства в секторе ИиР, формирующего стимулы (в первую очередь) материальные для научно-исследовательских организаций и ее изобретателей к подобного рода деятельности. Отсутствуют законодательно установленные процедуры распределения прав участников процесса на зависимые изобретения, роялти и прочие выплаты ее создателям, государственным ее создателям, государственным организациям, где она была создана, государственному бюджету и фирмам, осуществляющим коммерциализацию этой собственности <...> Институт же приватизации избыточной части государственных исследовательских организаций должен быть нацелен на

¹ См.: *Голиченко О.Г.* Наука в российской национальной инновационной системе: проблемы и факторы развития // Национальная инновационная система России: состояние и пути развития. М., 2006. С. 193.

² См.: *Мошкова Д.М.* Правовые основы финансирования инновационной деятельности в Российской Федерации // Государство и право. 2013. №8 (август). С.56.

³ Там же. С. 187–188.

решение проблемы вращающей деятельности НИИ в промышленность, профиль которых ближе к разработкам, поиску необходимых для этого вращающей институциональных форм. Можно было бы, например, пока без изменения типа собственности передавать эти организации в управление промышленным предприятиям или их объединениям (аналогично тому, как это делается в США для некоторых государственных лабораторий)»¹.

Однако, несмотря на подобные предложения, безусловно, отличающиеся высокой степенью целесообразности, наука не может и не должна рассматриваться как область, содержащая большие резервы экономии государственных расходов или большие резервы чистой прибыли. Везде в мире, «где государство заинтересовано в производстве научной информации, оно так или иначе организует сбор средств пользователей научной информацией и посредством бюджетного финансирования или другими централизованными способами финансирует получение этой информации в научных учреждениях».² «Государственная поддержка науки означает принятие государством на себя стратегических рисков, связанных с непредсказуемостью результатов научного поиска, большим временным разрывом между финансовыми вложениями в науку и отдачей от них, универсальностью процесса научного познания, требующей осуществления широкого фронта исследований. Именно в грамотном разграничении коммерческих и стратегических рисков состоит суть рыночного подхода к развитию научно-технической сферы»³.

При всех положительных моментах функционирования научных фондов следует отметить не всегда обоснованное распределение средств по отраслям наук. «Средства изначально выделяют «по числу проектов», а не по значимости или воздействию данной отрасли науки на общественное развитие, без должного учета масштабов того или иного «цеха» науки».

¹ Голиченко О.Г. Указ. соч. С. 190–193.

² Малыгин А.Г. Рыночная наука невозможна // Время новостей. 2004. № 33. 14 окт.

³ Лаптева Л.Е., Лапаева В.В., Сильвестрова Е.В., Скрипильев Е.А. Российская академия наук: история и перспективы // Государство и право. 2005. № 6. С. 82–83.

Деятельность государственных научных центров с финансовой точки зрения могла бы быть эффективнее, при упорядочении оформления ее результатов как интеллектуального продукта, интеллектуальной собственности»¹. Складывается ситуация, когда научные организации вынуждены заключать договоры с зарубежными партнерами. Это пагубно отражается не только на развитии российской науки в целом, но и оказывает немаловажное влияние на ее экономику, ведя к оттоку научных кадров, финансовых ресурсов. Так, известны случаи, когда уникальные результаты, воплощенные в новых образцах техники, получившей международное признание, не отражены в учете и отчетности. Например, в балансе Центрального ордена Трудового Красного Знамени научно-исследовательского автомобильного института Минпромнауки России (НАМИ) не были отражены многочисленные исследования и разработки с опережающими техническими решениями. Разработка аксиального двигателя, отмеченного золотой медалью Брюссельской выставки в 1998 г. и бронзовой медалью Женевской выставки в 1999 г., в нематериальных активах НАМИ не числилась как объект интеллектуальной собственности².

Между тем эффективность функционирования такой относительно новой формы государственных учреждений науки, как автономные учреждения, в юридической науке вызывает некоторые опасения. Высказывается мнение о возможности последующей коммерциализации науки, указанные учреждения все в большей степени будут превращаться в коммерческие организации, ориентированные на получение прибыли, что поставит их перед необходимостью менять профиль деятельности. Введение новой организационно-правовой формы вызовет новую волну приватизации

¹ Селезнев А. Институциональные реформы науки // Экономист. 2005. № 9. С. 29.

² См.: Там же. С. 26–27.

научных учреждений; возрастет убыточность автономных научных учреждений по причине невостребованности их разработок¹.

В целях повышения эффективности деятельности государственных учреждений науки было принято Постановление Правительства РФ «Об оценке и о мониторинге результативности деятельности научных организаций, выполняющих научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы гражданского назначения»². Задачей данного нормативного акта служит повышение отдачи бюджетных средств, выделяемых на научные исследования. Разработанный механизм предполагает регулярную внешнюю оценку научных организаций. «Разработанная система оценок будет использоваться при планировании бюджетных ассигнований на цели исследований и разработок, а основой финансирования должно стать конкурсное распределение бюджетных ассигнований на содержание научных учреждений»³.

Оценка результативности деятельности научных организаций проводится на основе экспертного анализа по следующим направлениям:

- результативность и востребованность научных исследований;
- развитие кадрового потенциала;
- интеграция в мировое научное пространство, распространение научных знаний и повышение престижа науки;
- ресурсное обеспечение деятельности научной организации⁴.

¹ См.: *Тодосийчук А.В.* Автономные учреждения в государственном секторе науки // *Инновации*. 2009. № 1. С. 62.

² Постановление Правительства РФ от 8 апреля 2009 г. № 312 (в ред. от 1 ноября 2013 г.) «Об оценке и о мониторинге результативности деятельности научных организаций, выполняющих научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы гражданского назначения» // *СЗ РФ*. 2009. № 15, ст. 1841; 2013. № 45, ст. 5815.

³ *Хлунов А.* Государственная научная политика: роль научных организаций // *Проблемы теории и практики управления*. 2009. № 5. С. 12.

⁴ Приказ Минобрнауки России от 5 марта 2014 г. № 161 (с изм. от 17 июля 2015 г. № 732) «Об утверждении типового положения о комиссии по оценке результативности деятельности научных организаций, выполняющих научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы гражданского назначения, и типовой методики оценки результативности деятельности научных организаций, выполняющих научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы

На наш взгляд в целях оптимизации и повышения эффективности деятельности государственных учреждений науки видится целесообразным нормативное закрепление порядка бюджетного финансирования научных учреждений на основе оценки качества проводимых исследований. Подобный нормативный акт может быть принят в форме Постановления Правительства РФ. Установление критериев оценки эффективности деятельности государственных учреждений науки в данном нормативном акте может стать фактором, влияющим на размер бюджетного финансирования в последующем. Данная система мотивации и стимулирования деятельности научных организаций могла бы стать одной из мер повышения результативности их деятельности, развития российской науки в целом.

2.4 Ответственность государственных учреждений науки за нарушения финансового законодательства

Финансовая деятельность государственных учреждений науки и особенности их участия в финансовых правоотношениях предопределяются наличием в правовом статусе указанных учреждений такого элемента как ответственность за нарушения финансового законодательства.

Например, Н.А. Поветкина определяет ответственность за нарушение финансового законодательства как «меру правового принуждения, наступающую за совершенное правонарушение в сфере финансового законодательства, возлагаемую в надлежащем юридическом порядке компетентным органом и состоящую в обязанности правонарушителя нести наказание, предусмотренное санкцией нарушенной финансовой нормы»¹.

В юридической литературе понятие «ответственность за нарушение финансового законодательства» нередко подменяется понятием «финансово-правовая ответственность», которые, как правило, рассматриваются в качестве синонимов. Так, например, Н.В. Саттарова пишет: «Финансово-правовую ответственность можно определить как применение к нарушителю финансово-правовых норм мер государственного принуждения уполномоченными на то государственными органами, возлагающими на правонарушителя дополнительные обременения имущественного характера»².

Иной позиции придерживается Т.В. Конюхова: «ответственность за нарушение финансового законодательства является самостоятельным видом юридической ответственности, в которой могут быть выделены ее подвиды: налоговая ответственность (отраслевой подвид), ответственность за нарушение налогового законодательства, ответственность за нарушение

¹ Ответственность за нарушение финансового законодательства: науч.-практ. пособие / отв. ред. И.И. Кучеров. М.: ИНФРА-М, 2014. С. 7.

² Саттарова Н.В. Ответственность банков за нарушение обязанностей, предусмотренных законодательством о налогах и сборах: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 20.

бюджетного законодательства и бюджетная ответственность (в части ответственности за вред, причиненный незаконными действиями должностных лиц, или солидарной ответственности по гарантиям государства)»¹.

В юридической науке признано, что «ответственность за нарушение финансового законодательства не существует изолированно только в рамках финансового права. В зависимости от тяжести совершенного деяния или субъектного состава возможно применение норм иных отраслей права в целях охраны имущественных интересов государства»². В связи с тем, что финансовое законодательство включает в себя бюджетное и налоговое законодательство, за нарушение которого применяются различные виды ответственности, представляется возможным говорить о применении к государственным учреждениям науки мер административной, уголовной и финансово-правовой ответственности.

Нельзя не согласиться с Е.Г. Писаревой в том, что «государственное учреждение следует рассматривать как специальный субъект финансово-правовой ответственности, т.е. оно может быть привлечено к финансово-правовой ответственности за строго определенный перечень финансовых правонарушений»³. Действительно, в теории права весьма устоявшимся является тот факт, что основанием ответственности выступает именно правонарушение.

Таким образом, основанием для привлечения государственных учреждений науки при осуществлении финансовой деятельности к административной, уголовной и финансово-правовой ответственности является нарушение налогового и бюджетного законодательства (налоговое и бюджетное правонарушение).

¹ Конюхова Т.В. Об ответственности за нарушение бюджетного законодательства // Журнал российского права. 2010. № 4. С. 4.

² Крохина Ю.А., Кузнеченкова В.А. Финансово-правовая ответственность. М.: Форгрейфер, 2009. С. 18.

³ Писарева Е.Г. Государственные учреждения в системе субъектов финансового права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2011. С. 15.

Подход, при котором ответственность за нарушение налогового законодательства рассматривается как совокупность различных видов юридической ответственности, распространен в науках административного, финансового и налогового права¹.

Глава 15 НК РФ регулирует общий режим ответственности за нарушение налогового законодательства. Сами же налоговые правонарушения и ответственность за их совершение устанавливаются в гл. 16 НК РФ «Виды налоговых правонарушений и ответственность за их совершение», т.е. законодателем предусмотрена детальная регламентация видов нарушений налогового законодательства, за которые следуют финансовые санкции и административная ответственность.

При этом следует отметить, что в качестве меры финансовой ответственности к научным учреждениям за нарушение ими налогового законодательства может применяться только пеня, предусмотренная за нарушение срока уплаты (перечисления) налога (авансового платежа, сбора). Иные имущественные санкции имеют административную природу.

При этом представляются целесообразными выводы, сделанные с позиций административного права, в соответствии с которыми «в законодательстве о налогах и сборах предусмотрено применение мер административного принуждения не только в виде административной ответственности (налоговые штрафы и санкции), но также и других мер административного пресечения (проведение выездных и камеральных налоговых проверок), процессуального обеспечения (затребование у налогоплательщика письменных объяснений, выемка текущей и отчетной документации), материального обеспечения (залог, поручительство, арест

¹ См.: *Кинсбургская В.А.* Ответственность за нарушение законодательства о налогах и сборах. М.: Юстицинформ, 2013. С. 23; *Рудовер Ю.В.* Финансово-правовое регулирование ответственности за нарушение законодательства РФ о налогах и сборах: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 9.

имущества налогоплательщика, пеня - как позитивная гипотетическая санкция)»¹.

Примечательно, что п. 4 ст. 108 НК РФ, разграничивая налоговую, административную и уголовную ответственность, устанавливает положение, согласно которому привлечение государственных учреждений науки к ответственности за совершение налогового правонарушения не освобождает ее должностных лиц при наличии соответствующих оснований от административной и уголовной ответственности. За нарушение законодательства о налогах и сборах организация привлекается к налоговой ответственности, а ее должностные лица могут быть привлечены к уголовной или административной ответственности в зависимости от характера совершенного правонарушения.

Административная ответственность за нарушение налогового законодательства установлена ст. 15.3-15.9 и 15.11 КоАП РФ. Так: например, учреждения науки за непредставление в установленный законодательством о налогах и сборах срок налоговой декларации в налоговый орган по месту учета несет налоговую ответственность в соответствии с п. 1 ст. 119 НК РФ. А должностные лица учреждения, виновные в нарушении срока представления налоговой декларации, несут административную ответственность по ст. 15.5 КоАП РФ.

Уголовно-правовые нормы об ответственности за совершение налоговых преступлений направлены на обеспечение обязанности налогоплательщиков платить налоги с доходов юридических лиц, установленные налоговым законодательством РФ. К уголовной ответственности государственные учреждения науки могут привлекаться за совершение налоговых преступлений, предусмотренных ст. 199, 199.1, 199.2 УК РФ. Субъектами данных преступлений могут быть руководитель, главный бухгалтер (бухгалтер при отсутствии в штате должности главного

¹ Кучеров И.И., Кикин А.Ю. Меры налогово-процессуального принуждения. М.: Юриспруденция, 2006. С. 48.

бухгалтера), в обязанности которых входит подписание отчетной документации, представляемой в налоговые органы, обеспечение полной и своевременной уплаты налогов и сборов, а равно иные лица, если они были специально уполномочены органом управления государственного учреждения науки на совершение таких действий. Судебная практика свидетельствует о том, что привлечение лица к уголовной ответственности за преступления, предусмотренное ст. 199 УК РФ, не порождает его обязанность за счет личных средств возмещать ущерб в виде неуплаченных предприятием налогов, поскольку лицом, юридически обязанным уплачивать налоги (возмещать ущерб в виде неполученных казной обязательных платежей), является не физическое лицо, обвиняемое в совершении преступления, а налогоплательщик – организация (в частности, государственное учреждение науки), так как уплата соответствующих сумм налога должна производиться за счет средств налогоплательщика, находящихся в его свободном распоряжении, то есть за счет собственных средств¹.

Отметим, что в юридической науке существует позиция, согласно которой «за нарушения налогового законодательства могут быть применены меры уголовной, административной, налоговой (как части финансовой) и гражданско-правовой ответственности»². В качестве гражданско-правовой ответственности в сфере налогообложения он рассматривает ответственность государственных органов за неправомерное причинение имущественного или морального вреда налогоплательщикам, плательщикам сборов или налоговым агентам.

¹ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 декабря 2006 г. № 64 «О практике применения судами уголовного законодательства об ответственности за налоговые преступления» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2007. № 3; Апелляционное определение Ростовского областного суда от 28 августа 2014 г. по делу № 33-11440/2014 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.06. 2016).

² *Зайцев В.А.* Юридическая ответственность за нарушение законодательства о налогах и сборах и процессуальный порядок ее реализации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 10.

Однако представляется, что данный тезис не применим к учреждениям науки, поскольку «меры гражданской ответственности не направлены непосредственно на обеспечение соблюдения налогового законодательства, а лишь косвенно влияют на законность в сфере налогообложения»¹.

Как уже отмечалось ранее, научные учреждения являются участниками бюджетных правоотношений, а, следовательно, в процессе осуществления своей деятельности могут нарушать нормы бюджетного законодательства.

В финансово-правовой литературе высказываются мнения о причинах бюджетных нарушений, среди которых:

а) отсутствие единых основ порядка финансовых проверок, проводимых органами финансового контроля, единых требований к порядку бюджетного контроля и стабильного информационно-бюджетного мониторинга;

б) отсутствие единого организационно-финансового механизма доведения до структур, ответственных за бюджетный процесс, результатов применения мер бюджетного принуждения за нарушение законодательства;

в) наличие нескольких бюджетно-контрольных органов, а также нечеткое разграничение их компетенции и порядка их взаимоотношений².

Конституционный Суд РФ подчеркивал, что законодательство об ответственности за нарушения норм бюджетного законодательства не отличается необходимой конкретностью и непротиворечивостью³. К ответственности за нарушение бюджетного законодательства привлекается достаточно узкий круг субъектов, а именно участников бюджетного

¹ См.: Налоговое право: учебник для вузов / под ред. С.Г. Пепеляева. М.: Альпина Паблишер, 2015. С. 394-395.

² См.: *Трошкинева Е.В.* Развитие института ответственности за нарушения бюджетного законодательства в современных условиях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 9–10.

³ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 17 июня 2004 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 4.

процесса, к числу которых относятся получатели бюджетных средств. Иными словами, указанная ответственность распространяется на казенные учреждения. К ответственности за нарушения бюджетного законодательства не могут быть привлечены бюджетные либо автономные учреждения.

Наиболее типичным и распространенным нарушением бюджетного законодательства государственными учреждениями науки, связанным с принятием и исполнением бюджетных обязательств, является нецелевое использование бюджетных средств. В соответствии со ст. 306.4 БК РФ нецелевым использованием бюджетных средств признаются направление средств бюджета бюджетной системы Российской Федерации и оплата денежных обязательств в целях, не соответствующих полностью или частично целям, определенным законом (решением) о бюджете, сводной бюджетной росписью, бюджетной росписью, бюджетной сметой, договором (соглашением) либо иным документом, являющимся правовым основанием предоставления указанных средств.

Особенностью данного бюджетного правонарушения выступает то, что к нарушителям применяется уголовная ответственность (ст. ст. 285.1 УК РФ), административная ответственность (ст. 15.14 КоАП РФ) и бюджетные меры принуждения (ст. 306.4 БК РФ). Другими словами, нецелевое использование бюджетных средств влечет наложение штрафа на руководителя государственных учреждений науки - получателя бюджетных средств - в порядке, установленном законодательством об административных правонарушениях, изъятие в бесспорном порядке бюджетных средств, используемых не по целевому назначению, а также при наличии состава преступления - уголовное наказание, предусмотренное Уголовным кодексом РФ.

Для наступления уголовной ответственности за указанное правонарушение необходимым условием является крупный размер

нецелевого расходования бюджетных средств¹. В соответствии с примечанием к ст. 285.1 УК РФ крупным размером признается сумма бюджетных средств, превышающая 1 500 000 рублей в очередном финансовом году.

Важно помнить, что уголовная ответственность по ст. 285.1 УК РФ наступает при нецелевом расходовании средств, поступивших научным учреждениям лишь из бюджета соответствующего уровня (федерального, регионального или местного), но не из иных источников финансирования. Однако, как утверждают специалисты, состав рассматриваемого преступления доказать достаточно сложно².

Несмотря на небольшой удельный вес рассматриваемого преступления в общей структуре российской преступности (менее одной сотой процента ежегодно), его общественная опасность очевидна, ведь оно наносит экономический ущерб государству, а также причиняет фактически неопределимый вред авторитету государственной власти и моральный и экономический вред обществу (например, недофинансирование государственных проектов и целевых программ, сдерживание развития здравоохранения и образования, науки и культуры в целом).

Анализ данных официальной статистики МВД России свидетельствует об интенсивном росте рассматриваемого преступления с момента его криминализации в декабре 2003 г. до 2009 г. включительно. Однако с 2010 г. наблюдается снижение как регистрации, так и, соответственно, раскрываемости нецелевого расходования бюджетных средств³.

¹ Норма Бюджетного кодекса РФ и норма Уголовного кодекса РФ рассматриваемого правонарушения содержит различные понятия «использование» и «расходование». Однако для целей настоящего исследования указанные дефиниции используются как синонимичные и несут равную смысловую юридическую нагрузку.

² См.: *Субочев В.В.* Законные интересы / под ред. А.В. Малько. М.: Норма, 2008. С. 157.

³ *Арбатская Ю.В., Васильева Н.В., Христюк А.А.* Нецелевое расходование бюджетных средств: криминологическая и уголовно-правовая характеристика // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2014. № 4. С. 105.

При отсутствии такого признака как крупный размер нецелевого расходования бюджетных средств наступает административная ответственность. Статья 15.14 КоАП РФ предусматривает в виде санкций наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей или дисквалификацию на срок от одного года до трех лет; на юридических лиц - от 5 до 25 процентов суммы средств, полученных из бюджета бюджетной системы Российской Федерации, использованных не по целевому назначению.

Финансовая ответственность наступает за совершение бюджетных правонарушений, меры финансовой ответственности, применяемые к государственным учреждениям науки, предусмотрены Бюджетным кодексом РФ. К научным учреждениям могут быть применены следующие меры: бесспорное взыскание суммы средств, предоставленных из одного бюджета другому; бесспорное взыскание суммы платы за пользование средствами, предоставленными из одного бюджета другому; бесспорное взыскание пеней за несвоевременный возврат средств бюджета; приостановление (сокращение) предоставления межбюджетных трансфертов; передача части полномочий главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств уполномоченному лицу. Перечень мер финансовой ответственности законодатель оставляет открытым, так как статья содержит отсылку, указывая, что могут применяться иные меры в соответствии с федеральными законами.

Так, например, санкции, предусмотренные ч. 2 ст. 306.2 БК РФ, налагаются за правонарушения, составы которых сформулированы в ст. 306.4-306.8 БК РФ. Буквальный анализ формулировок указанных составов позволяет сделать вывод о том, что они, по сути, дублируют составы правонарушений, изложенные в статьях 15.14 - 15.15.3 КоАП РФ, которые предусматривают санкции в виде штрафа и дисквалификации, но при этом содержат специфические бюджетные меры государственного принуждения,

которых нет в перечне мер административных наказаний, предусмотренных КоАП РФ.

В этой связи видится обоснованной позиция отдельных ученых, которые предлагают: провести корреляцию составов правонарушений, т.е. применять к правонарушителям нормы БК РФ, Кодекса РФ об административных правонарушениях, но при этом в качестве дополнительных санкций применять специальные бюджетные меры государственного принуждения, изложенные в главе 30 БК РФ, а также дополнить санкции соответствующих норм КоАП РФ отсылками к соответствующим нормам БК РФ, содержащим специфические бюджетные меры принуждения, указанные в главе 30 БК РФ¹.

Следует отметить, что арбитражные суды в большей части придерживаются следующей позиции: несмотря на то, что благодаря произведенным расходам была достигнута цель использования денежных средств, бюджетные средства были израсходованы на цели, не соответствующие условиям их получения, определенным в бюджетной росписи, уведомлении об изменении бюджетных ассигнований, смете доходов и расходов. Эти факты в совокупности свидетельствуют о наличии в действиях получателя бюджетных средств состава правонарушения, предусмотренного ст. 15.14 КоАП РФ и ст. 306.4 БК РФ².

Таким образом, из действующего финансового законодательства РФ только в НК РФ установлены виды налоговых правонарушений и ответственность за их совершение, поэтому на сегодняшний день финансово-правовая ответственность сводится в основном к налоговой ответственности. В этой связи следует поддержать позицию Е.Н. Кондрат о целесообразности развития института финансово-правовой ответственности, расширения ее

¹ См.: Административная юрисдикция в финансовой сфере: монография / под ред. М.А. Лапиной. М.: Палеотип, 2015. С. 97.

² См.: Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 20 сентября 2007 г. № А33-4586/07-Ф02-6400/07 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.06.2016).

содержание, учитывая важность финансовой сферы, ее огромное значение для государства, необходимость защиты финансовых интересов государства¹. Такое развитие возможно путем внесения в бюджетное законодательство конкретных видов бюджетных правонарушений и ответственности за их совершение.

Вместе с тем следует отметить, что применение финансово-правовых санкций вызывает два положительных эффекта:

во-первых, позволяет контролирующему органу оперативно (в рабочем порядке) наладить движение денежных потоков в подведомственной сфере без использования длительных судебных процедур - тем самым укрепить финансовую дисциплину;

во-вторых, предупредить совершение правонарушений с более высокой степенью общественной опасности - административных проступков и преступлений.

Рассматривая соотношение ответственности за нарушение финансового законодательства, нельзя забывать, что круг ответственности научных учреждений не должен сужаться до уголовной, административной и финансово-правовой ответственности. Деятельность учреждений науки как субъектов финансового права связана с выполнением определенных обязательств в рамках бюджетных правоотношений, что предопределяет необходимость рассмотрения вопроса о соотношении и применении норм гражданского и бюджетного права при привлечении их к ответственности.

Государственные учреждения науки отвечают по своим обязательствам по-разному, в зависимости от типа учреждения. Так, казенное учреждение несет ответственность в пределах всех находящихся в его распоряжении денежных средств (в пределах доведенных лимитов бюджетных обязательств). Кроме того, собственник несет субсидиарную ответственность при недостаточности денежных средств учреждения. При недостаточности

¹ См.: Кондрат Е.Н. Правонарушения в финансовой сфере России. Угрозы финансовой безопасности и пути противодействия. М.: ИД ФОРУМ, 2014. С. 712.

лимитов бюджетных обязательств, доведенных казенному учреждению для исполнения его денежных обязательств, по таким обязательствам от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования отвечает соответственно орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, осуществляющий бюджетные полномочия главного распорядителя бюджетных средств, в ведении которого находится соответствующее казенное учреждение.

Бюджетные и автономные учреждения отвечают по обязательствам всем своим имуществом, кроме недвижимого и особо ценного движимого имущества, переданного учредителем или приобретенного за счет выделенных им средств.

В этой связи возникают вопросы относительно того, каким имуществом отвечают учреждения и по каким обязательствам.

Виды особо ценного движимого имущества определяются Постановлением Правительства РФ «О порядке отнесения имущества автономного или бюджетного учреждения к категории особо ценного движимого имущества»¹.

Перечни особо ценного движимого имущества бюджетных учреждений определяются соответствующими органами, осуществляющими функции и полномочия учредителя.

При определении перечней особо ценного движимого имущества автономных или бюджетных учреждений подлежат включению в состав такого имущества:

- а) движимое имущество, балансовая стоимость которого превышает:
 - для федеральных автономных и бюджетных учреждений – размер, установленный федеральными органами государственной власти,

¹ Постановление Правительства РФ от 26 июля 2010 г. № 538 «О порядке отнесения имущества автономного или бюджетного учреждения к категории особо ценного движимого имущества» // СЗ РФ. 2010. № 31, ст. 4237.

осуществляющими функции и полномочия учредителя, в отношении соответствующих федеральных автономных и бюджетных учреждений в интервале от 200 тыс. руб. до 500 тыс. руб.;

– для автономных учреждений, которые созданы на базе имущества, находящегося в собственности субъекта Российской Федерации, и бюджетных учреждений субъекта Российской Федерации – размер, установленный нормативным правовым актом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации в интервале от 50 тыс. руб. до 500 тыс. руб. либо государственными органами субъекта Российской Федерации, осуществляющими функции и полномочия учредителя в отношении соответствующих автономных и бюджетных учреждений субъекта Российской Федерации, в интервале, установленном нормативным правовым актом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации с соблюдением указанных ограничений, если этим нормативным правовым актом такое право будет предоставлено органам, осуществляющим функции и полномочия учредителя;

– для автономных учреждений, которые созданы на базе имущества, находящегося в муниципальной собственности, и муниципальных бюджетных учреждений – размер, установленный нормативным правовым актом местной администрации в интервале от 50 тыс. руб. до 200 тыс. руб. либо органами местного самоуправления, осуществляющими функции и полномочия учредителя в отношении соответствующих муниципальных автономных и бюджетных учреждений, в интервале, установленном нормативным правовым актом местной администрации с соблюдением указанных ограничений, если этим нормативным правовым актом такое право будет предоставлено органам, осуществляющим функции и полномочия учредителя;

б) иное движимое имущество, без которого осуществление автономным или бюджетным учреждением предусмотренных его уставом

основных видов деятельности будет существенно затруднено и (или) которое отнесено к определенному виду особо ценного движимого имущества;

в) имущество, отчуждение которого осуществляется в специальном порядке, установленном законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, в том числе музейные коллекции и предметы, находящиеся в федеральной собственности и включенные в состав государственной части Музейного фонда Российской Федерации, а также документы Архивного фонда Российской Федерации и национального библиотечного фонда.

Ведение перечня особо ценного движимого имущества осуществляется бюджетным или автономным учреждением.

Таким образом, критериями отнесения имущества автономного и бюджетного учреждения к особо ценному движимому имуществу являются стоимостный барьер, целевое назначение, специальный порядок отчуждения.

В соответствии с пп. 2, 3 ст. 298 ГК РФ автономные и бюджетные учреждения вправе осуществлять приносящую доходы деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы и соответствуют этим целям, при условии, что такая деятельность указана в их учредительных документах. Доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение автономных и бюджетных учреждений. Доходы, полученные от указанной деятельности казенными учреждениями, поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации.

Бюджетный кодекс РФ, в частности ст. 42, закрепляет, что имущество автономных и бюджетных учреждений к доходам бюджетной системы не относится.

Пленумом Высшего Арбитражного Суда РФ разъяснено, что поскольку в силу п. 2 ст. 120 ГК РФ учреждение отвечает по своим обязательствам только находящимися в его распоряжении денежными средствами, по долгам

учреждения не может быть обращено взыскание на иное имущество, как закрепленное за учреждением на праве оперативного управления, так и приобретенное за счет доходов, полученных от приносящей доход деятельности¹.

Данное разъяснение высшей судебной инстанции нашло свое воплощение и в практике рассмотрения дел судами. Суды делают выводы о том, что судебный пристав-исполнитель при отсутствии у муниципального учреждения денежных средств не вправе обращать взыскание на его имущество, приобретенное за счет доходов, полученных от приносящей доход деятельности². Судами отмечается, что объем правомочий учреждения ограничивается только находящимися в его распоряжении денежными средствами, а в отношении имущества в силу статей 63, 120, 296, 298 Гражданского кодекса РФ государственные учреждения лишены правомочий собственника³. В случае недостаточности указанных денежных средств взыскание не может быть обращено на иное имущество, закрепленное за учреждением на праве оперативного управления собственником, а также на имущество, приобретенное учреждением за счет средств, выделенных по смете⁴.

¹ Постановление Пленума ВАС РФ от 22 июня 2006 г. № 21 «О некоторых вопросах практики рассмотрения арбитражными судами споров с участием государственных и муниципальных учреждений, связанных с применением статьи 120 Гражданского кодекса Российской Федерации» (с изм. от 19 апреля 2007 г. № 23) // Вестник ВАС РФ. 2006. № 8; 2007. № 6.

² Определение ВАС РФ от 21 ноября 2007 г. № 14438/07 по делу № А75-408/2007 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.06.2016); Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 13 июля 2007 г. № Ф04-4637/2007(36183-А75-12) по делу № А75-408/2007 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.06.2016).

³ Постановление ФАС Поволжского округа от 30 июля 2012 г. по делу № А57-3255/2011 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.06.2016).

⁴ Постановление ФАС Поволжского округа от 3 июня 2008 г. по делу № А12-3641/07 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.06.2016).

Между тем ни законодательство, ни Пленум ВАС РФ не разъясняют вопрос относительно ответственности учреждений в рамках денежных средств от деятельности, приносящей доход.

Однако судебные инстанции, поставленные в условия необходимости разрешения споров, осуществляя правоприменительные функции, приходят к следующим выводам.

Например, Федеральный арбитражный суд Дальневосточного округа отмечает, что в силу п. 2 ст. 120 Гражданского кодекса РФ учреждение отвечает по своим обязательствам только находящимися в его распоряжении денежными средствами. Поэтому по долгам учреждения не может быть обращено взыскание на иное имущество, как закрепленное за учреждением на праве оперативного управления, так и приобретенное за счет доходов, полученных от приносящей доход деятельности. В рассматриваемом случае взыскание обращено на денежные средства в виде доходов, полученных от приносящей доход деятельности, а не на имущество, приобретенное за счет доходов, полученных от приносящей доход деятельности¹. В анализируемом деле взыскание было обращено на имущественные права (право требования по договору аренды муниципального имущества).

Однако в данном вопросе правоприменители не имеют единого мнения. Так, Первый арбитражный апелляционный суд при рассмотрении спора отметил, что поскольку муниципальное учреждение отвечает по задолженности перед другими организациями только находящимися в его распоряжении денежными средствами, судебный пристав-исполнитель не

¹ Постановление ФАС Дальневосточного округа от 19 августа 2011 г. № Ф03-3982/2011 по делу № А59-583/2011 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01. 06. 2016); Постановление ФАС Дальневосточного округа от 19 августа 2011 г. № Ф03-3939/2011 по делу № А59-580/2011 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01. 06. 2016); Постановление ФАС Дальневосточного округа от 19 августа 2011 г. № Ф03-3931/2011 по делу № А59-581/2011 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01. 06. 2016); Постановление ФАС Дальневосточного округа от 19 августа 2011 г. № Ф03-3929/2011 по делу № А59-582/2011 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01. 06. 2016).

вправе был производить взыскание задолженности по исполнительному документу за счет иного имущества должника, в частности, применять меры принудительного взыскания посредством обращения взыскания на имущественные права и дебиторскую задолженность учреждения¹.

Данное правило применяется в полной мере ко всем правоотношениям, в том числе и к налоговым. Процедура принудительного взыскания во внесудебном порядке в отношении бюджетных учреждений ограничена правом налогового органа на принятие исполнительных документов на взыскание за счет денежных средств².

Однако ситуация несколько изменилась с вступлением в силу Федерального закона «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»³. В соответствии с новой редакцией ГК РФ бюджетное учреждение отвечает по своим обязательствам всем находящимся у него на праве оперативного управления имуществом, в том числе приобретенным за счет доходов, полученных от приносящей доход деятельности. Норма, касающаяся автономных учреждений, не изменилась. Они по-прежнему отвечают по своим обязательствам всем находящимся у него на праве оперативного управления имуществом, за исключением недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за автономным учреждением

¹ Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 15 июля 2009 г. по делу № А43-4201/2009-43-113 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01. 06. 2016); Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 18 июня 2009 г. по делу № 43-4203/2009-42-50 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01. 06. 2016).

² Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 27 сентября 2007 г. № Ф04-6642/2007(38532-А27-23) по делу № А27-409/2007-6 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01. 06. 2016).

³ Федеральный закон от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ (с изм. от 28 ноября 2015 г. № 356-ФЗ) «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 19, ст. 2304; 2015. № 48, ч. 1, ст. 6722.

собственником этого имущества или приобретенных автономным учреждением за счет средств, выделенных собственником его имущества.

Тем не менее, вопрос о судьбе денежных средств, полученных в результате осуществления государственными учреждениями деятельности, приносящей доход, так и не решен.

Финансовое обеспечение деятельности казенного учреждения осуществляется за счет средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации и на основании бюджетной сметы. Заключение и оплата казенным учреждением государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров, подлежащих исполнению за счет бюджетных средств, производятся от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования в пределах доведенных казенному учреждению лимитов бюджетных обязательств, если иное не установлено настоящим Кодексом, и с учетом принятых и неисполненных обязательств. При недостаточности лимитов бюджетных обязательств, доведенных казенному учреждению для исполнения его денежных обязательств, по таким обязательствам от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования отвечает соответственно орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, осуществляющий бюджетные полномочия главного распорядителя бюджетных средств, в ведении которого находится соответствующее казенное учреждение.

Пленум ВАС РФ в отмеченном Постановлении указал, что исходя из п. 1 ст. 399 ГК РФ до предъявления требования к субсидиарному должнику кредитор должен предъявить требование к основному должнику. При этом кредитор вправе предъявить требование к субсидиарному должнику лишь в случае, если основной должник отказался удовлетворить требования кредитора или кредитор не получил от него в разумный срок ответа на предъявленное требование. Принятие учреждением денежных обязательств с

превышением сметы расходов не является основанием для отказа в привлечении собственника учреждения к субсидиарной ответственности по таким обязательствам.

При отсутствии или недостаточности соответствующих лимитов бюджетных обязательств (бюджетных ассигнований) и (или) объемов финансирования расходов для полного исполнения исполнительного документа должник направляет органу государственной власти (государственному органу), осуществляющему бюджетные полномочия главного распорядителя (распорядителя) средств федерального бюджета, в ведении которого он находится, запрос-требование о необходимости выделения ему дополнительных лимитов бюджетных обязательств (бюджетных ассигнований) и (или) объемов финансирования расходов в целях исполнения исполнительного документа с указанием даты его поступления в орган Федерального казначейства (п. 5 ст. 242.3 БК РФ).

В подобных случаях важно правильное определение собственника имущества учреждения, который впоследствии при возникновении спора будет являться надлежащим ответчиком по делу.

Следует привести пример рассмотрения следующего спора.

ОАО «Сахатранснефтегаз» обратилось в Арбитражный суд Республики Саха (Якутия) с иском к Сибирскому отделению Российской академии наук о взыскании задолженности в сумме в порядке субсидиарной ответственности по обязательствам государственного учреждения «Энергоснабжающая организация «Якутский научный центр Сибирского отделения Российской академии наук». Арбитражный суд своим решением взыскал заявленную сумму иска с первого ответчика, в иске ко второму ответчику отказал. Сибирское отделение Российской академии наук обжаловало указанное решение суда, считая себя ненадлежащим ответчиком по данному делу. Федеральным арбитражным судом Восточно-Сибирского округа дело было направлено на новое рассмотрение. Суд указал, что на основании п. 10 ст. 158 БК РФ в суде по искам, предъявляемым в порядке субсидиарной

ответственности к Российской Федерации, субъекту Российской Федерации или муниципальному образованию по обязательствам созданных ими учреждений, выступает от имени указанных публично-правовых образований главный распорядитель средств соответствующего бюджета, который определяется правилами п. 1 указанной статьи БК РФ. Указано, что судами не были определены собственник имущества основного должника и лицо, которое должно нести субсидиарную ответственность в соответствии со ст. 399 Гражданского кодекса РФ. При повторном рассмотрении дела судом были удовлетворены первоначальные требования заявителя. Решение суда первой инстанции оставлено в силе. На основании ст. 120 ГК РФ, Устава Сибирского отделения Российской академии наук задолженность по основному обязательству, установленная вступившим в законную силу судебным актом, ввиду отсутствия денежных средств у основного должника – ГУ «Энергоснабжающая организация «Якутский научный центр Сибирского отделения Российской академии наук» подлежит взысканию в порядке субсидиарной ответственности с собственника имущества – Российской Федерации в лице Сибирского отделения Российской академии наук¹.

Из указанных законодательных положений, а также разъяснений ВАС РФ можно заключить о категорической невозможности обращения взыскания на денежные средства учреждений, полученные в результате осуществления ими приносящей доход деятельности. Данный вопрос представляется принципиальным при рассмотрении споров с участием государственных учреждений.

В связи с этим видится целесообразным дополнение пп. 5 и 6 ст. 123.22 ГК РФ правовой нормой следующего содержания: «Не допускается обращение взыскания на денежные средства бюджетного учреждения,

¹ Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 14 января 2008 г. № А58-9053/06-Ф02-9673/07 по делу № А58-9053/06 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.06.2016).

полученные от приносящей доход деятельности». И: «Не допускается обращение взыскания на денежные средства автономного учреждения, полученные от приносящей доход деятельности», в п. 6 ст. 123.22 ГК РФ соответственно.

Таким образом, ответственность за нарушения финансового законодательства является комплексным понятием, поскольку включает в себя несколько видов юридической ответственности. Объединяющим началом при этом является то, что основанием рассматриваемой ответственности является совершение правонарушения в сфере финансовой деятельности. Предполагается, что совершенствование положений об ответственности за нарушения в финансовой сфере будет способствовать ясности законодательства, четкости соблюдения норм финансового законодательства в правоприменительной практике.

На основании вышеизложенного, представляется необходимым сформулировать авторское понятие «ответственности государственных учреждений науки за нарушение финансового законодательства», под которым предлагается понимать применение уполномоченными субъектами установленных законом мер уголовной, административной, гражданско-правовой и финансово-правовой ответственности к учреждениям науки при осуществлении ими противоправных действий в сфере финансовой деятельности. При этом специфика привлечения к ответственности указанных учреждений за нарушение финансового законодательства обусловлена особым финансово-правовым статусом научных учреждений, правовым режимом их участия в налоговых и бюджетных правоотношениях, а также особой сферой совершаемых правонарушений - финансовой деятельностью учреждений науки.

Заключение

Высокая значимость науки, включающая в себя научную деятельность и научные исследования, предопределяет ее значение для эффективного развития государства и его экономики. Принципиально важным представляется формирование адекватного и современного правового регулирования общественных отношений, складывающихся в этой области, которое возможно только в результате реализации единого системного подхода к формированию научно-технической, инновационной и экономической политики. Проведенный анализ позволил причислить учреждения науки к коллективным субъектам финансового права.

В настоящее время функционируют три вида государственных учреждений, дифференциацию которых можно провести, в том числе, и в рамках финансово-правового статуса. Основными критериями такого деления будут являться: объем полномочий, порядок финансирования и управления учреждением, правовой режим имущества, объем ответственности, порядок распоряжения доходами, полученными от приносящей доход деятельности, порядок заключения сделок.

Особенностью законодательного закрепления организационно-правовой формы государственных учреждений науки является отсутствие обязательных требований к подобным формам. При этом определено, что форма собственности не влияет на идентификацию организаций как научных. Более того, законодательно закреплено, что организация может быть научной независимо от организационно-правовой формы и формы собственности.

Законодательное закрепление принципов финансового обеспечения научной и или научно-технической деятельности на территории Саратовской области в рамках средств регионального бюджета, сопряженное с определением науки в качестве социально-значимой отрасли в процессе экономического развития области предопределяет принятие Закона

Саратовской области «О научной политике на территории Саратовской области». Базовая цель этого - поэтапная модернизация науки, а также обеспечение результативности функционирования учреждений науки в регионе.

Отнесение государственных учреждений науки к юридическим лицам публичного права стало возможным в результате исследования сложившихся научных позиций по вопросам сущности и признаков юридических лиц публичного права. Рассмотрены признаки юридических лиц публичного права, а также различные позиции ученых по вопросу отнесения учреждений науки к юридическим лицам публичного права.

Признаки научных учреждений как субъектов финансового права, позволили сформулировать собственное определение государственных учреждений науки.

Отсутствие законодательного закрепления финансово-правового статуса в целом, и учреждений науки в частности, а также потребность в формировании подходов к их определению, позволили определить элементный состав государственных учреждений науки, включающий в себя:

- цели и задачи деятельности научных учреждений;
- функции финансовой деятельности;
- формы и методы финансовой деятельности;
- гарантии деятельности;
- права и обязанности.

Применение сложившегося в науке финансового права понятия «финансовой деятельности», рассматриваемой в контексте формирования, распределения и использования фондов денежных средств государственных и муниципальных образований позволило сформулировать определение финансовой деятельности учреждений науки. Качественными отличиями данного определения можно считать цели финансовой деятельности, заключающиеся в финансовом обеспечении при выполнении фундаментальных и прикладных научных исследований, а также основных

направлений деятельности государственных учреждений науки, закрепленных в их уставах.

Участие научных учреждений в процессе расходования бюджетов бюджетной системы обусловило отнесение их к субъектам бюджетных правоотношений различных видов, в том числе и бюджетно-контрольных, вне зависимости от их организационно-правовой формы.

Государственные учреждения науки являются самостоятельными участниками налоговых правоотношений, осуществляют субъективные права и несут юридические обязанности, а также ответственность за нарушение законодательства о налогах и сборах. Это связано с предоставлением им права осуществления предпринимательской деятельности и, как следствие, получение доходов и наличие расходов. Реализация налоговой правосубъектности учреждений науки осуществляется в контексте принципов налогового права. Именно они служат ориентиром для правоприменителя, выражая сущность налогового права и способствуя единообразию судебной практики, соблюдению баланса частных и публичных интересов, защите прав и законных интересов налогоплательщиков.

Осуществление субъективных прав и юридических обязанностей, а также возможность привлечения к ответственности по законодательству о налогах и сборах детерминируют обозначение государственных учреждений науки как самостоятельных участников налоговых правоотношений. Подтверждение этому служит возможность получения научными учреждениями доходов и несение расходов в рамках реализации предоставленного им права осуществления предпринимательской деятельности. Рассмотрение принципов налогового права в качестве базовой категории для правоприменителя, выражающейся в сущности налогового права, способствующее выработке единообразной судебной практике, достижения и соблюдения баланса личности, общества и государства, защите

права и законных интересов налогоплательщиков позволило применить их в качестве критерия налоговой правосубъектности учреждений науки.

Закон не ограничивает источники финансирования научных учреждений, а также способы финансового обеспечения деятельности указанных учреждений. Перечень доходов представляется открытым и включает себя регулярные и единовременные поступления от учредителей (участников, членов), добровольные имущественные взносы и пожертвования; и прочие.

Основной задачей оптимизации деятельности государственных учреждений науки является повышение результативности их деятельности. В качестве инструментов для ее решения предложено установление критериев оценки эффективности деятельности научных учреждений, закрепленных в нормативном акте, принятом в форме постановления Правительства РФ и направленное на нормативное закрепление порядка бюджетного финансирования учреждений науки на основе оценки качества проводимых исследований.

Используя положения теории о юридической ответственности, представляется возможным выделения нескольких видов ответственности, применяемых к государственным учреждениям науки. Это административная, гражданско-правовая и финансово-правовая ответственность, включающая в себя бюджетную, налоговую, банковскую ответственность, ответственность в области обязательного социального страхования.

Особенности бюджетно-правовой ответственности проявляются в том, что к научным учреждениям применяются особые меры принуждения в соответствии с Бюджетным кодексом РФ.

Анализ правоприменительной практики дал основание констатировать невозможность обращения взыскания на денежные средства учреждений науки, полученные приносящей доход деятельности, что легло в основу предложенных автором изменений гражданского законодательства.

Автором сформулировано определение «ответственности государственных учреждений науки за нарушение финансового законодательства», что отражает специфику привлечения к такой ответственности, исходя из особенностей их финансово-правового статуса.

Библиографический список использованных источников**Нормативные правовые акты Российской Федерации**

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Рос. газета. – 1993. – 25 дек.; СЗ РФ. – 2014. – № 30 (ч. I), ст. 4202.
2. Гражданский кодекс РФ (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (с изм. от 23 мая 2016 г. № 146-ФЗ) // СЗ РФ. – 1994. – № 32, ст. 3301; 2014. – № 43, ст. 5799; 2016. – № 22, ст. 3094.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (с изм. от 2 июня 2016 г. № 158-ФЗ) // СЗ РФ. – 1998. – № 31, ст. 3823; 2016. – № 23, ст. 3282.
4. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (с изм. от 30 декабря 2015 г. № 459-ФЗ) // СЗ РФ. – 2005. – № 1, ч. 1, ст. 16; 2016. – № 1, ст. 79.
5. Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (с изм. от 2 июня 2016 г. № 179-ФЗ) «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. – 1996. – № 3, ст. 145; 2016. – № 23, ст. 3303.
6. Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ (с изм. от 23 мая 2016 г. № 149-ФЗ) «О науке и государственной научно-технической политике» // СЗ РФ. – 1996. – № 35, ст. 4137; 2016. – № 22, ст. 3097.
7. Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 165-ФЗ (с изм. от 5 октября 2015 г. № 275-ФЗ) «О защите конкуренции» // СЗ РФ. – 2006. – № 31, ч. 1, ст. 3434; 2015. – № 41, ч. 1, ст. 5629.
8. Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ (с изм. от 23 мая 2016 г. № 149-ФЗ) «Об автономных учреждениях» // СЗ РФ. – 2006. – № 45, ст. 4626; 2016. – № 22, ст. 3097.

9. Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ (с изм. от 29 декабря 2015 г. № 408-ФЗ) «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2007. – № 31, ст. 4006; 2015. – № 27, ст. 3947.

10. Федеральный закон от 10 февраля 2009 г. № 18-ФЗ (с изм. от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам деятельности федеральных университетов» // СЗ РФ. – 2009. – № 7, ст.786; 2012. – № 53 , ч. 1, ст. 7598.

11. Федеральный закон от 2 августа 2009 г. № 217-ФЗ (с изм. от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности» // СЗ РФ. – 2009. – № 31, ст. 3923; 2012. – № 53, ч. 1, ст. 7598.

12. Федеральный закон от 10 ноября 2009 г. № 259-ФЗ (с изм. от 8 марта 2015 г. № 52-ФЗ) «О Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургском государственном университете» // СЗ РФ. – 2009. – № 46, ст. 5418; 2015. – № 10, ст. 1422.

13. Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ (с изм. от 29 декабря 2015 г. № 406-ФЗ) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» // СЗ РФ. – 2010. – № 19, ст. 2291; Рос. газета. – 2015. – 31 дек.

14. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (с изм. от 02 июня 2016 г. № 166-ФЗ) «Об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2012. – № 53 (ч. 1), ст. 7598; 2016. – № 23, ст. 3290.

15. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ (с изм. от 27 октября 2015 г. №291-ФЗ) «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2013. – № 14, ст. 1649; 2015. – № 44, ст. 6046.

16. Федеральный закон от 27 сентября 2013 г. № 253-ФЗ «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2013. – № 39, ст. 4883.

17. Федеральный закон от 2 ноября 2013 г. № 291-ФЗ «О Российском научном фонде и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2013. – № 44, ст. 5630.

18. Федеральный закон от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ (с изм. от 28 ноября 2015 г. № 356-ФЗ) «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2014. – № 19, ст. 2304; 2015. – № 48, ч. 1, ст. 6722.

19. Федеральный закон от 01 декабря 2014 г. № 384-ФЗ (с изм. от 28 ноября 2015 г. № 329-ФЗ) «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» // СЗ РФ. – 2014. – № 49, ст.6893; 2015. – № 48, ч. 1, ст. 6695.

20. Указ Президента РФ от 19 августа 1992 г. № 895 «О дополнительных мерах по совершенствованию оплаты труда работников бюджетных учреждений и организаций // Российские вести. – 1992. – № 47.

21. Указ Президента РФ от 22 июня 1993 г. № 939 (с изм. от 25 февраля 2003 г. № 250) «О государственных научных центрах Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1993. – № 26, ст. 2420; 2003. – № 9, ст. 851.

22. Указ Президента РФ от 7 октября 2008 г. № 1448 «О реализации пилотного проекта по созданию национальных исследовательских университетов»// СЗ РФ. – 2008. – № 41, ст. 4665.

23. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 г. «Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию» // Рос. газета. – 2013. – 13 дек.

24. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 13 июня 2013 г. «О бюджетной политике в 2014–2016 годах» // Солидарность. – 2013. – № 23.

25. Письмо Президента РФ от 30 марта 2002 г. № Пр-576 «Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу». Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01. 06. 2016).

26. Постановление Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 703 (с изм. от 13 апреля 2016 г. № 300) «О Федеральном казначействе» // СЗ РФ. – 2004. – № 49, ст. 4908; 2016. – № 2, ст. 325.

27. Постановление Правительства РФ от 8 апреля 2009 г. № 312 (с изм. от 1 ноября 2013 г. № 979) «Об оценке и о мониторинге результативности деятельности научных организаций, выполняющих научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы гражданского назначения» // СЗ РФ. – 2009. – № 15, ст. 1841; 2013. – № 45, ст. 5815.

28. Постановление Правительства РФ от 26 июля 2010 г. № 538 «О порядке отнесения имущества автономного или бюджетного учреждения к категории особо ценного движимого имущества» // СЗ РФ. – 2010. – № 31, ст. 4237.

29. Постановление Правительства РФ от 15 февраля 2012 г. № 132 (с изм. от 04 декабря 2015 г. № 1318) «Об уставе федерального государственного бюджетного учреждения «Российский гуманитарный научный фонд» // СЗ РФ. – 2012. – № 9, ст. 1128; 2015. – № 50, ст. 7168.

30. Постановление Правительства РФ от 3 июля 2012 г. № 680 (с изм. от 14 января 2016 г. № 3) «Об уставе федерального государственного бюджетного учреждения «Фонд содействия развитию малых форм

предприятий в научно-технической сфере» // СЗ РФ. – 2012. – № 28, ст. 3910; 2016. – № 4, ст. 531.

31. Постановление Правительства РФ от 27 декабря 2012 г. № 1429 (с изм. от 4 сентября 2013 г. № 778) «О некоторых вопросах осуществления Правительством Российской Федерации функций и полномочий учредителя федерального государственного бюджетного учреждения «Национальный исследовательский центр «Курчатовский институт» // СЗ РФ. – 2013. – № 1, ст. 26; 2013. – № 37, ст. 4698.

32. Постановление Правительства РФ от 14 марта 2014 г. № 187 (с изм. от 20 мая 2015 г. № 482) «Об утверждении устава федерального государственного бюджетного учреждения «Российская академия образования» // СЗ РФ. – 2014. – № 12, ст. 1285; 2015. – № 21, ст. 3119.

33. Постановление Правительства РФ от 27 июня 2014 г. № 58 «Об утверждении устава федерального государственного бюджетного учреждения «Российская академия наук» // СЗ РФ. – 2014. – № 27, ст. 377.

34. Постановление Правительства РФ от 30 июля 2014 г. № 718 «Об утверждении Правил направления научно-технических программ и проектов на экспертизу в федеральное государственное бюджетное учреждение «Российская академия наук» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 4 августа 2014 г.

35. Постановление Правительства РФ от 9 апреля 2010 г. № 219 (с изм. от 25 мая 2016 г. № 464) «О государственной поддержке развития инновационной инфраструктуры в федеральных образовательных учреждениях высшего профессионального образования» // Рос. газета. – 2010. – 16 апр; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 6 июня 2016 г.

36. Постановление Правительства РФ от 9 апреля 2010 г. № 220 (с изм. от 25 мая 2016 г. № 464) «О мерах по привлечению ведущих ученых в российские образовательные организации высшего образования, научные учреждения, подведомственные Федеральному агентству научных

организаций, и государственные научные центры Российской Федерации в рамках подпрограммы «Институциональное развитие научно-исследовательского сектора» государственной программы Российской Федерации «Развитие науки и технологий» на 2013–2020 годы» (вместе с Положением о совете по грантам Правительства Российской Федерации для государственной поддержки научных исследований, проводимых под руководством ведущих ученых в российских образовательных организациях высшего образования, научных учреждениях, подведомственных Федеральному агентству научных организаций, и государственные научные центры Российской Федерации, в рамках подпрограммы «Институциональное развитие научно-исследовательского сектора» государственной программы Российской Федерации «Развитие науки и технологий» на 2013–2020 годы, положением о выделении грантов Правительства Российской Федерации для государственной поддержки научных исследований, проводимых под руководством ведущих ученых в российских образовательных организациях высшего образования, научных учреждениях, подведомственных Федеральному агентству научных организаций, и государственные научные центры Российской Федерации, в рамках подпрограммы «Институциональное развитие научно-исследовательского сектора» государственной программы Российской Федерации «Развитие науки и технологий» на 2013–2020 годы)» // Рос. газета. – 2010. – 16 апр.; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 6 июня 2016 г.

37. Постановление Правительства РФ от 9 апреля 2010 г. № 218 (с изм. от 25 мая 2016 г. № 464) «О мерах государственной поддержки развития кооперации российских образовательных организаций высшего образования, государственных научных учреждений и организаций, реализующих комплексные проекты по созданию высокотехнологичного производства, в рамках подпрограммы «Институциональное развитие научно-исследовательского сектора» государственной программы Российской Федерации «Развитие науки и технологий» на 2013–2020 годы»

Федерации «Развитие науки и технологий на 2013–2020 годы» // Рос. газета. – 2010. – 16 апр.; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 6 июня 2016 г.

38. Распоряжение Правительства РФ от 28 апреля 2011 г. № 746-р «О подписании Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Австрийской Республики о научно-техническом сотрудничестве» // СЗ РФ. – 2011. – № 18, ст. 2692.

39. Распоряжение Правительства РФ от 24 декабря 2008 г. № 1920-р «О подписании Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Федеративной Республики Германия о научно-техническом сотрудничестве» // СЗ РФ. – 2008. – № 52, ч. II, ст. 6427.

40. Распоряжение Правительства РФ от 7 сентября 2010 г. № 1505-р «Об утверждении методических рекомендаций по определению критериев изменения типа государственных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных учреждений с учетом сферы их деятельности и рекомендаций по внесению изменений в трудовые договоры с руководителями бюджетных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных бюджетных учреждений» // СЗ РФ. – 2010. – № 37, ст. 4776.

41. Распоряжение Правительства РФ от 13 июля 2013 г. № 1191-р «О подписании Соглашения между правительствами государств–членов Шанхайской организации сотрудничества о научно-техническом сотрудничестве» // СЗ РФ. – 2013. – № 29, ст. 3996.

42. Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Правительством РФ). URL: http://government.ru/vice_news/9809 (дата обращения: 01.06.2016).

43. Приказ Минобразования РФ от 27 марта 1998 г. № 815 «Об организации работы по проведению государственной аккредитации научных организаций Минобразования России». Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.06.2016).

44. Приказ Минфина России от 16 июля 2010 г. № 72н (с изм. от 16 февраля 2016 г. № 8-н) «О санкционировании расходов федеральных государственных учреждений, источником финансового обеспечения которых являются субсидии, полученные в соответствии с абзацем вторым пункта 1 статьи 78.1 и пунктом 1 статьи 78.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации» // Рос. газета. – 2014. – 21 февр.; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 15 марта 2016 г.

45. Приказ Минфина России от 28 июля 2010 г. № 81н (с изм. от 24 сентября 2015 г. № 140-н) «О требованиях к плану финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения» // Рос. газета. – 2010. – 6 окт.; 2014. – 21 февр.; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 12 октября 2015 г.

46. Приказ Минобрнауки России от 13 октября 2009 № 396 «О подготовке к утверждению программ развития университетов – победителей конкурсного отбора программ развития университетов, в отношении которых устанавливается категория «национальный исследовательский университет». Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.06.2016).

47. Письмо Минобрнауки РФ от 7 августа 2009 г. № ВМ-790/04 «О реализации Федерального закона от 2 августа 2009 г. № 217-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности» // Вестник образования России. – 2009. – № 18.

48. Приказ Минобрнауки России от 5 марта 2014 г. № 161 (с изм. от 17 июля 2015 г. № 732) «Об утверждении типового положения о комиссии по оценке результативности деятельности научных организаций, выполняющих научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические

работы гражданского назначения, и типовой методики оценки результативности деятельности научных организаций, выполняющих научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы гражданского назначения» // Рос газета. – 2014. – 18 июля, Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 1 сентября 2015 г.

49. Письмо Департамента налоговой и таможенно-тарифной политики Минфина РФ от 4 апреля 2012 г. № 03-07-07/42 «О применении НДС при выполнении в 2012 г. бюджетным учреждением научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в рамках государственного задания за счет субсидий из федерального бюджета». Доступ из СПС «Гарант» (дата обращения: 01.06. 2016).

50. Закон Московской области от 13 мая 2006 г. № 75/2006-ОЗ (с изм. от 30 декабря 2013 г. № 103/2013-ОЗ) «О научной и научно-технической деятельности на территории Московской области» // Ежедневные новости. Подмосковье. – 2006. – № 88; 2013. – № 46.

51. Закон Московской области от 22 февраля 2008 г. № 14/2008-ОЗ (с изм. от 17 сентября 2015 г. № 141-ОЗ) «О порядке управления государственными унитарными предприятиями Московской области и государственными бюджетными учреждениями Московской области» // Ежедневные новости. Подмосковье. – 2008. – № 42; 2015. – № 19.

52. Закон Санкт-Петербурга от 12 октября 2009 г. № 411-85 (с изм. от 25 декабря 2015 г. № 875-172) «Об основах научно-технической политики Санкт-Петербурга» // Санкт-Петербургские ведомости. – 2009. – № 203; Вестник Администрации Санкт-Петербурга. – 2015. – № 7.

53. Областной закон Ленинградской области от 8 июня 2011 г. № 32-оз «Об оплате труда работников государственных бюджетных учреждений Ленинградской области и государственных казенных учреждений Ленинградской области» // Вестник Правительства Ленинградской области. – 2011. – № 45.

54. Закон г. Москвы от 6 июня 2012 г. № 22 «О научно-технической и инновационной деятельности в городе Москве» // Ведомости Московской городской Думы. – 2012. – № 8, ст. 135.

55. Определение Конституционного Суда РФ от 14 декабря 2004 г. № 451-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Палаты Представителей Законодательного Собрания Свердловской области о проверке конституционности пункта 1 статьи 374 Налогового кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2005. – № 3.

56. Определение Конституционного Суда РФ от 17 июля 2014 г. № 1579-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы закрытого акционерного общества «Северсталь Менеджмент» на нарушение конституционных прав и свобод пунктами 2, 3 и 4 статьи 269 Налогового кодекса Российской Федерации». Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.06.2016).

57. Постановление Конституционного Суда РФ от 18 февраля 1997 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности Постановления Правительства Российской Федерации от 28 февраля 1995 года «О введении платы за выдачу лицензий на производство, розлив, хранение и оптовую продажу алкогольной продукции» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1997. – № 1.

58. Постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 1997 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности статьи 11.1 Закона Российской Федерации от 1 апреля 1993 года «О Государственной границе Российской Федерации» в редакции от 19 июля 1997 года» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1997. – № 6.

59. Постановление Конституционного Суда РФ от 28 марта 2000 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности подпункта «к» пункта 1 статьи 5 Закона Российской Федерации «О налоге на добавленную стоимость» в

связи с жалобой закрытого акционерного общества «Конфетти» и гражданки И.В. Савченко» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2000. – № 4.

60. Постановление Конституционного Суда РФ от 27 апреля 2001 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области, жалобами открытых акционерных обществ «АвтоВАЗ» и «Комбинат «Североникель», обществ с ограниченной ответственностью «Верность», «Вита-Плюс» и «Невско-Балтийская транспортная компания», товарищества с ограниченной ответственностью «Совместное российско-южноафриканское предприятие «Эконт» и гражданина А.Д. Чулкова» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2001. – № 5.

61. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2006 г. № 10-П По делу о проверке конституционности положений частей четвертой, пятой и шестой статьи 215 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.06.2016).

62. Постановление Конституционного Суда РФ от 22 июня 2009 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности пункта 4 части второй статьи 250, статьи 321.1 Налогового кодекса Российской Федерации и абзаца второго пункта 3 статьи 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами Российского химико-технологического университета им. Д.И. Менделеева и Московского авиационного института (государственного технического университета)» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2009. – № 4.

63. Постановление Президиума ВАС РФ от 8 октября 2013 г. № 3589/13 по делу № А40-75971/10-112-388 // Вестник ВАС РФ. – 2014. – № 3.

64. Постановление Пленума ВАС РФ от 22 июня 2006 г. № 21 «О некоторых вопросах практики рассмотрения арбитражными судами споров с участием государственных и муниципальных учреждений, связанных с

применением статьи 120 Гражданского кодекса Российской Федерации» (с изм. от 19 апреля 2007 г. № 23) // Вестник ВАС РФ. – 2006. – № 8; 2007. – № 6.

65. Определение ВАС РФ от 21 ноября 2007 г. № 14438/07 по делу № А75-408/2007. Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.06.2016).

66. Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 23 августа 2004 г. № Ф04-5676/2004(А67-3801-33). Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.06.2016).

67. Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 13 июля 2007 г. № Ф04-4637/2007(36183-А75-12) по делу № А75-408/2007. Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.06.2016).

68. Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 27 сентября 2007 г. № Ф04-6642/2007(38532-А27-23) по делу № А27-409/2007-6. Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.06.2016).

69. Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 14 января 2008 г. № А58-9053/06-Ф02-9673/07 по делу № А58-9053/06. Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.06.2016).

70. Постановление ФАС Московского округа от 26 марта 2009 г. № КГ-А40/1491-09 по делу № А40-58868/08-38-173. Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.06.2016).

71. Постановление ФАС Поволжского округа от 3 июня 2008 г. по делу № А12-3641/07. Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.06.2016).

72. Постановление ФАС Московского округа от 8 апреля 2009 г. № КГ-А40/1448-09 по делу № А40-51914/08-30-344 // Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.06.2016).

73. Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 18 июня 2009 г. по делу № 43-4203/2009-42-50. Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.06.2016).

74. Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 15 июля 2009 г. по делу № А43-4201/2009-43-113. Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.06.2016).

75. Постановление ФАС Дальневосточного округа от 19 августа 2011 г. № Ф03-3982/2011 по делу № А59-583/2011. Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.06.2016).

76. Постановление ФАС Дальневосточного округа от 19 августа 2011 г. № Ф03-3939/2011 по делу № А59-580/2011. Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.06.2016).

77. Постановление ФАС Дальневосточного округа от 19 августа 2011 г. № Ф03-3931/2011 по делу № А59-581/2011. Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.06.2016).

78. Постановление ФАС Дальневосточного округа от 19 августа 2011 г. № Ф03-3929/2011 по делу № А59-582/2011. Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.06.2016).

79. Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 18 мая 2012 г. № 07АП-3623/12 по делу № А67-542/2012. Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.06.2016).

80. Постановление ФАС Поволжского округа от 30 июля 2012 г. по делу № А57-3255/2011. Документ опубликован не был. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.06.2016).

Нормативные правовые акты, утратившие силу

81. Постановление Правительства РФ от 11 октября 1997 г. № 1291 (с изм. от 9 февраля 2005 г.) «О государственной аккредитации научных организаций» // СЗ РФ. – 1997. – № 42, ст. 4780.

82. Постановление Совмина СССР от 30 декабря 1975 г. № 1062 «Об утверждении Положения о научно-производственном объединении» // СП СССР. – 1976. – № 2, ст. 13.

Научная и учебная литература

83. *Абдулаев, М.И.* Теория государства и права [Текст]: учебник для высших учебных заведений / М.И. Абдулаев. – М.: Магистр-Пресс, 2004. – 410 с.

84. Административная юрисдикция в финансовой сфере [Текст]: монография / под ред. М.А. Лапиной. – М.: Палеотип, 2015. – 271 с.

85. Актуальные вопросы российского частного права [Текст]: сборник статей, посвященный 80-летию со дня рождения профессора В.А. Дозорцева / сост.: Е.А.Павлова, О.Ю. Шилохвост. – М.: Статут, 2008. – 350 с.

86. *Алексеев, С.С.* Общая теория права [Текст]: учебник / С.С. Алексеев. – М.: ТК Велби, Проспект; 2008. – 380 с.

87. *Байтин, М.И.* Сущность права (современное нормативное правопонимание на грани двух веков) [Текст]: монография / М.И. Байтин. – М.: ООО ИД «Право и государство», 2005. – 544 с.

88. *Бакаева, О.Ю.* Таможенные фискальные доходы: правовое регулирование [Текст]: монография / О.Ю. Бакаева; под ред. Н.И. Химичевой. – М.: Статут, 2005. – 187 с.

89. Бакалавр экономики [Текст]: хрестоматия. В 3 т. Т. 1 / под ред. В.И. Ведяпина. – М.: Триада, 1999. – 100 с.

90. *Бекерская, Д.А.* Управление финансовой деятельностью бюджетных учреждений [Текст]: учебное пособие / Д.А. Бекерская. – Одесса: ОГУ, 1986. – 80 с.

91. *Бельский, К.С.* Финансовое право [Текст]: учебник / К.С. Бельский. – М.: Эксмо, 2006. – 640 с.

92. *Винницкий, Д.В.* Субъекты налогового права [Текст]: монография / Д. В. Винницкий. – М.: НОРМА, 2000. – 192 с.

93. *Глушко, А.В.* Финансово-правовой статус центральных банков зарубежных стран: сравнительно-правовой анализ [Текст]: монография / отв.ред. Е.Ю. Грачева / А.В. Глушко. – М.: ТЕИС, 2008. – 150 с.
94. *Гордеева, Н.А.* О правовом статусе Российской Академии наук [Текст]: монография / Н.А. Гордеева. – М.: 2004. – 188 с.
95. *Древаль, Л.Н.* Финансово-правовой статус органов внутренних дел и таможенных органов [Текст]: монография / Л. Н. Древаль. – Хабаровск: М-во внутр. дел Рос. Федерации, Дальневост. юрид. ин-т, 2005. – 99 с.
96. *Запольский, С.В.* Дискуссионные вопросы теории финансового права [Текст]: монография / С.В. Запольский. – М.: РАП; Эксмо, 2008. – 160 с.
97. *Иоффе, О.С.* Гражданское законодательство Республики Казахстан. Размышления о праве [Текст]: монография / О.С. Иоффе. – Астана: ЗАО Институт законодательства, 2002. – 72 с.
98. *Карасева, М.В.* Финансовое право. Общая часть [Текст]: учебник / М.В. Карасева. – М.: Юристъ, 2000. – 256 с.
99. *Кинсбургская, В.А.* Ответственность за нарушение законодательства о налогах и сборах [Текст]: монография / В.А. Кинсбургская. – М.: Юстицинформ, 2013. – 204 с.
100. *Климов, А.А.* Повышение эффективности бюджетных расходов [Текст]: учебное пособие / А.А. Климов Н.А.Иванова, В.А. Павлова. – М.: Дело, 2009.– 520 с.
101. Комментарий к Федеральному закону «Об автономных учреждениях» / под ред. М.Ю. Тихомирова. – М.: Юстицинформ, 2007. – 125 с.
102. *Кондрат, Е.Н.* Правонарушения в финансовой сфере России. Угрозы финансовой безопасности и пути противодействия [Текст]: монография/ Е.Н. Кондрат. – М.: ИД ФОРУМ, 2014. – 712 с.

103. *Конин, Н.М.* Административное право России. Общая и Особенная части [Текст]: курс лекций / Н.М. Конин. – М.: Юристъ, 2004. – 352 с.
104. *Крохина, Ю.А.* Финансовое право России [Текст]: учебник / Ю.А. Крохина. – М.: Норма, 2004. – 720 с.
105. *Крохина Ю.А., Кузнеченкова В.А.* Финансово-правовая ответственность [Текст]: учебное пособие для работников контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований / Ю.А. Крохина, В.А. Кузнеченкова. – М.: НИИ СП, 2009.– с.
106. *Кулагин, М.И.* Государственно-монополистический капитализм и юридическое лицо [Текст]: монография / М.И. Кулагин. – М.: Наука, 1987. – 176 с.
107. *Кутафин, О.Е.* Субъекты конституционного права Российской Федерации как юридические лица и приравненные к ним лица [Текст]: монография / О.Е. Кутафин. – М.: Проспект, 2007. – 336 с.
108. *Кучеров И.И.* Бюджетное право России [Текст]: курс лекций / И.И. Кучеров. – М.: Центр ЮрИнфоР, 2002. – 360 с.
109. *Кучеров И.И., Кикин А.Ю.* Меры налогово-процессуального принуждения [Текст]: учебное пособие / И.И. Кучеров, А.Ю. Кикин. – М.: Юриспруденция, 2012. – 124 с.
110. *Лупарев, Е.Б.* Общая теория публичных правоотношений [Текст]: монография / Е.Б. Лупарев, М.Б. Добробаба, Т.В. Мокина. – М.: Юрлитинформ, 2011. – 280 с.
111. *Манохин В.М.* Административное право России [Текст]: учебник / В.М. Манохин. – Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2009. – 272 с.
112. *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права [Текст]: учебник / Н.И. Матузов, А.В. Малько. – М.: Юристъ, 2004. – 512 с.
113. Международная и внутригосударственная защита прав человека [Текст]: учебник / А.Х. Абашидзе, З.Г. Алиев, К.Ф. Амиров и др.; под ред. Р.М. Валеева. – М.: Статут, 2011. – 830 с.

114. *Мицкевич, А.В.* Субъекты советского права [Текст]: монография / А.В. Мицкевич. – М.: Юрид. лит., 1962. – 212 с.
115. Налоговое право [Текст]: учебник для вузов / под ред. С.Г. Пепеляева. – М.: Альпина Паблишер, 2015. – 796 с.
116. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (постатейный) [Текст] / Л.Ю. Грудцына, Ю.А. Дмитриев, С.А. Иванова и др.; под ред. В.Е. Усанова. – М.: ЮРКОМПАНИ, 2012. – 536 с.
117. Ответственность за нарушение финансового законодательства [Текст]: науч.-практ. пособие / отв. ред. И.И. Кучеров. – М.: ИНФРА-М, 2014. – 225 с.
118. *Писарева, Е.Г.* Понятие и содержание налоговой правосубъектности государственных казенных, бюджетных и автономных учреждений / Очерки налогово-правовой науки современности [Текст]: монография / Е.Г. Писарева; под общ. ред. Е.Ю. Грачевой и Н.П. Кучерявенко. – М., Харьков: Право, 2013. – 401 с.
119. *Писарева, Е.Г.* Социальные учреждения в системе субъектов финансового права [Текст]: монография / Е.Г. Писарева; под ред. Н.И. Химичевой. – Саратов: Изд-во Саратовской государственной академии права, 2010. – 253 с.
120. Повышение эффективности бюджетного финансирования государственных учреждений и управления государственными унитарными предприятиями [Текст]. – М.: Академия народного хозяйства, 2003. – 396 с.
121. *Покровский, И.А.* Основные проблемы гражданского права [Текст] / И.А. Покровский. – М.: Статут, 1998. – 351 с.
122. *Ровинский, Е.А.* Основные вопросы советского финансового права [Текст]: монография / Ровинский Е.А. – М.: Госюриздат, 1960. – 385 с.
123. Советский энциклопедический словарь [Текст] / гл. ред. А.М. Прохоров. – М.: Советская энциклопедия, 1984. – 1600 с.

124. Советский энциклопедический словарь [Текст]. – М.: Советская энциклопедия, 1980. – 1600 с.
125. Соколова, Э.Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований [Текст]: монография / Э.Д. Соколова. – М.: Юриспруденция, 2009. – 161 с.
126. Субочев, В.В. Законные интересы [Текст]: монография / под ред. А.В. Малько. – М.: Норма, 2008. – 237 с.
127. Теория государства и права [Текст]: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М.: Юристъ, 2001. – 776 с.
128. Теория государства и права [Текст]: учебник для юридических вузов / А.И. Абрамова, С.А. Боголюбов, А.В. Мицкевич и др.; под ред. А.С. Пиголкина. – М.: Городец, 2003. – 544 с.
129. Финансовое право [Текст]: учебник / О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева и др.; отв. ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко. – М.: ТК Велби; Проспект, 2003. – 536 с.
130. Финансовое право [Текст]: учебник / отв. ред. С.В. Запольский. – М.: Контракт; Волтерс Клувер, 2011. – 792 с.
131. Финансовое право [Текст]: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. – 752 с.
132. Финансовое право [Текст]: учебное пособие / отв. ред. И.В. Рукавишникова. – М.: Норма, 2007. – 512 с.
133. Халфина, Р.О. Общее учение о правоотношениях [Текст] / Р.О. Халфина. – М.: Юрид. лит., 1974. – 351 с.
134. Химичева, Н.И. Правовые основы бюджетного процесса в СССР [Текст]: монография / Химичева Н.И. – Саратов: Саратовский университет, 1996. – 43 с.
135. Химичева, Н.И., Покачалова, Е.В. Финансовое право [Текст]: учебно-методический комплекс / Н.И.Химичева, Е.В. Покачалова. – М.: Норма, 2005. – 464 с.

136. *Худяков, А.И.* Финансовое право Республики Казахстан. Общая часть [Текст]: учебник / А.И. Худяков. – Алматы: Баспа, 2001. – 272 с.
137. *Худяков, А.И.* Основы теории финансового права [Текст]: учебник / А.И. Худяков. – Алматы: Жеті Жарғы, 1995. – 177 с.
138. *Чиркин, В.Е.* Юридическое лицо публичного права [Текст]: монография / В.Е. Чиркин. – М.: НОРМА, 2007. – 352 с.
139. *Шершеневич, Г.Ф.* Учебник русского гражданского права [Текст]: в 2 т. / Г.Ф. Шершеневич. – М.: Статут, 2005. Т. 1. – 461 с.
140. *Яковлев, В.Ф.* Правовое государство: вопросы формирования [Текст] / В.Ф. Яковлев. – М.: Статут, 2012. – 488 с.
141. *Якушев, В.С.* Юридическая личность государственного производственного предприятия [Текст] / В.С. Якушев. – Свердловск: Сред.-Урал. кн. изд-во, 1989. – 212 с.

Статьи из периодических изданий, сборников научных трудов

142. *Арбатская, Ю.В., Васильева, Н.В., Христюк, А.А.* Нецелевое расходование бюджетных средств: криминологическая и уголовно-правовая характеристика [Текст] / Ю.В. Арбатская, Н.В. Васильева, А.А. Христюк // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. – 2014. – № 4. – С. 105.
143. *Бехер, В.В.* Реализация принципа эффективности использования бюджетных средств: экономико-правовой анализ [Текст] / В.В. Бехер // Современное право. – 2014. – № 6. – С. 73.
144. *Беликов, Е.Г.* Принцип социальной направленности финансового правового регулирования [Текст] / Е.Г. Беликов // Ленинградский юридический журнал. – 2013. – № 3 (33). – С. 29.
145. *Бердашкевич, А.П., Исаев, С.Н.* О статусе учреждений образования и науки [Текст] / А.П. Бердашкевич, С.Н. Исаев // Представительная власть – XXI век. – 2010. – № 5/6. – С. 42.

146. *Герберт, Йекле.* Как организована наука в Германии [Текст] / Й. Герберт // Экология и жизнь. – 2007. – № 11 (72). – С. 48 – 53.

147. *Голиченко, О.Г.* Наука в российской инновационной системе: проблемы и факторы развития [Текст] / О.Г. Голиченко // Национальная инновационная система России: состояние и пути развития. – М.: Наука, 2006. –С. 193.

148. *Дощицина, О.В.* Финансово-правовой статус автономного учреждения [Текст] / О.В. Дощицина // Вестник Российской правовой академии. – 2008. – № 2. – С. 24–27.

149. *Дубровина, С.Ю.* Вопросы инновационного развития системы образования и науки [Текст] / С.Ю. Дубровина // Право и образование. – 2010. – № 4. – С. 8–9.

150. *Захаров, В.Е.* Науку с некогда мировым именем можно возродить [Текст] / В.Е. Захаров // ЭКО. – 2012. – № 5. – С. 18.

151. *Комиссарова, Е.Г.* Автономные, бюджетные и казенные учреждения: общее и особенное в структуре гражданской правосубъектности [Текст] / Е.Г. Комиссарова // Гражданское законодательство. Статьи. Комментарии. Практика. Вып.42 / под. Ред. А.Г. Диденко. – Алматы: Раритет, 2013. – С. 82.

152. *Кондратьев, А.В.* Категория юридического лица в праве Европейского союза [Текст] / А.В. Кондратьев // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. –2006. – № 1. – С. 60.

153. *Конюхова, Т.В.* Об ответственности за нарушение бюджетного законодательства [Текст] / Т.В. Конюхова // Журнал российского права. – 2010. – № 4. – С. 4.

154. *Кочетков, Г.Б., Сунян, В.Б.* Ведущие «мозговые центры» США [Текст] / Г.Б. Кочетков, В.Б. Сунян // США и Канада: ЭПК. – 2010. – № 12. – С. 105–106.

155. Кошелев, Б., Лещенко, Н. Основные направления совершенствования деятельности научных учреждений [Текст] / Б. Кошелев, Н. Лещенко // АПК: экономика, управление. – 2003. – № 1. – С. 39.

156. Лаптева, Л.Е., Лапаева, В.В., Сильвестрова, Е.В., Скрипилев, Е.А. Российская академия наук: история и перспективы [Текст] / Л.Е. Лаптева, В.В. Лапаева, Е.В. Сильвестрова, Е.А. Скрипилев // Государство и право. – 2005. – № 6. – С. 82–83.

157. Малыгин, А.Г. Рыночная наука невозможна [Текст] / А.Г. Малыгин // Время новостей. – 2004. – № 33. – 14 окт.

158. Миронова, С.М. Структура финансово-правового статуса муниципальных образований [Текст] / С.М. Миронова // Финансовое право: прошлое, настоящее, будущее : сб. ст. по матер. Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 85-летию Н.И. Химичевой / [редкол.: Е.В. Покачалова (отв. ред.) и др.]. – Саратов: Изд-во Саратовской государственной юридической академии, 2014. – С. 180.

159. Мошкова, Д.М. Правовые основы финансирования инновационной деятельности в Российской Федерации [Текст] / Д.М. Мошкова // Государство и право. – 2013. – №8 (август). – С. 56.

160. Нечай, А.А. Квази-публичные фонды: определение, классификация и правовое регулирование [Текст] / А.А. Нечай // Финансовое право: прошлое, настоящее, будущее : сб. ст. по матер. Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 85-летию Н.И. Химичевой / [редкол.: Е.В. Покачалова (отв. ред.) и др.] – Саратов: Изд-во Саратовской государственной юридической академии, 2014. – С. 203.

161. Пешкова, Х.В. Бюджетное устройство государства как основа ведения публичного хозяйства [Текст] / Х.В. Пешкова // Финансовое право. – 2012. – № 4. – С. 17.

162. Писарева, Е.Г. Особенности финансов государственных учреждений как децентрализованных фондов финансовой системы Российской Федерации [Текст] / Е.Г. Писарева // Финансовое право:

прошлое, настоящее, будущее : сб, ст. по матер. Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 85-летию Н.И. Химичевой / [редкол.: Е.В. Покачалова (отв. ред.) и др.]. – Саратов: Изд-во Саратовской государственной юридической академии, 2014. – С. 229–230.

163. *Писарева, Е.Г.* Реформа правового статуса государственных (муниципальных) учреждений социальной сферы (финансово-правовой аспект) [Текст] / Е.Г. Писарева // Современная юридическая наука и правоприменение (III Саратовские правовые чтения) : сб. тезисов докладов по матер. Всерос. науч.-практ. конф. (г. Саратов, 3–4 июня 2010 г.) / [редкол.: О.С. Ростова (отв. ред.) и др.]. – Саратов: Изд-во Саратовской государственной юридической академии, 2010. – С. 314.

164. *Писарева, Е.Г.* Современный этап совершенствования финансово-правового положения государственных (муниципальных) учреждений [Текст] / Е.Г. Писарева // Финансовая система: экономические и правовые проблемы ее функционирования (в кризисных и посткризисных условиях) : сб. науч. тр. по матер. Междунар. науч.-практ. конф. (Саратов, 2 июня 2010 г.) / [редкол.: Е.В. Покачалова (отв. ред.) и др.]. – Саратов: Саратовской государственной академии права, 2011. – С. 134.

165. *Писарева, Е.Г.* Субъективные права и юридические обязанности государственных учреждений как участников бюджетных правоотношений [Текст] / Е.Г. Писарева // Вестник Саратовской государственной академии права. – 2011. – № 4. – С. 182–183.

166. *Рукавишникова, И.В.* К вопросу о расширении границ финансовой деятельности государства [Текст] / И.В. Рукавишникова // Эволюция государственных и правовых институтов в современной России: ученые записки. – Ростов н/Д, – 2005. – Вып. 3. – С. 98.

167. *Салимьялова, И.Г.* Роль исследовательских университетов в развитии национальной инновационной системы [Текст] / И.Г Салимьялова // Общество. Среда. Развитие (Terra Humana). – 2011. – № 4. – С. 16–19.

168. *Селезнев, А.* Институциональные реформы науки [Текст] / А. Селезнев // *Экономист*. – 2005. – № 9. – С. 29.

169. *Сергиенко, Р.А.* Налоговая правосубъектность организации [Текст] / Р.А. Сергиенко // *Финансовое право*. – 2002. – № 2. – С. 38.

170. *Смирнов, Д.А.* Субъекты исполнения обязанности по уплате налогов: понятие и правосубъектность [Текст] / Д.А. Смирнов // *Современная юридическая наука и правоприменение : сб. науч. тр. по матер. Всерос. науч.-практ. конф., проводимой в рамках Первых Саратовских правовых чтений (Саратов, 5–6 июня 2008 г.)*. – Саратов: Изд-во Саратовской государственной академии права, 2009. – С. 230.

171. *Смирникова, Ю.Л.* Финансово-правовой статус субъекта Российской Федерации [Текст] / Ю.Л. Смирникова // *Журнал российского права*. – 2002. – № 6. – С. 42.

172. *Тимакова, Т.Г.* К вопросу о сущности финансовой деятельности государства [Текст] / Т.Г. Тимакова // *Финансовое право: прошлое, настоящее, будущее : сб. ст. по матер. Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 85-летию Н.И. Химичевой / [редкол.: Е.В. Покачалова (отв. ред.) и др.]*. – Саратов: Изд-во Саратовской государственной юридической академии, 2014. – С. 333.

173. *Тодосийчук, А.В.* Организация инновационной деятельности в государственном секторе науки и образования [Текст] / А.В. Тодосийчук // *Хозяйство и право*. – 2010. – № 4. – С. 16–17.

174. *Тодосийчук, А.В.* Автономные учреждения в государственном секторе науки [Текст] / А.В. Тодосийчук // *Инновации*. – 2009. – № 1. – С. 62.

175. *Тодосийчук, А.В.* Развитие инновационного бизнеса в государственном секторе науки и образования: опыт, проблемы, перспективы [Текст] / А.В. Тодосийчук // *Администратор образования*. – 2010. – № 24. – С. 4.

176. *Трачук, О.В.* К вопросу об истории развития института приносящей доход деятельности федеральных образовательных учреждений

профессионального образования [Текст] / О.В. Трачук // Бизнес в законе. – 2011. – № 1. – С. 116.

177. *Турбанов, А.В.* Институт юридического лица публичного права в системе финансового права [Текст] / А.В. Турбанов // Институциональные проблемы современного финансового права : сб. науч. тр. по матер. Междунар. науч.-практ. конф. (Саратов, 2 июня 2011 г.) / [редкол.: Е.В. Покачалова (отв. ред.) и др.]. – Саратов: Изд-во Саратовской государственной академии права, 2011. – С. 185 – 186.

178. *Фомин, В.А.* Финансовые и бюджетные правоотношения в системе правовых категорий [Текст] / В.А. Фомин // Финансовое право. – 2004. – № 4. – С. 7.

179. *Химичева, Н.И.* Научно обоснованные принципы финансового права как вектор его действия, развития и формирования новой методологии преподавания [Текст] / Н.И. Химичева // Финансовое право. – 2009. – № 2. – С. 6.

180. *Хлунов, А.* Государственная научная политика: роль научных организаций [Текст] / А. Хлунов // Проблемы теории и практики управления. – 2009. – № 5. – С. 12.

181. *Чиркин, В.Е.* Юридическое лицо публичного права [Текст] / В.Е. Чиркин // Журнал российского права. – 2005. – № 5 – С. 22 – 24.

182. *Чиркин, В.Е.* Субъекты конституционного права в частноправовых отношениях [Текст] / В.Е. Чиркин // Журнал российского права. – 2007. – № 2. – С. 151.

183. *Цзян Фэн.* КНР: регулирование развития научно-исследовательской деятельности [Текст] / Цзян Фэн // Человек и труд. – 2011. – № 2. – С. 60–61.

184. *Яковлев В.Ф.* Отраслевой метод регулирования и гражданская правосубъектность [Текст] / В.Ф. Яковлев // Правовые проблемы гражданской правосубъектности. – Свердловск, 1978. Вып. 62. – С. 39.

Диссертации, авторефераты диссертаций

185. *Альбеков, З.А.* Направления развития результативно-ориентированного государственного финансового контроля в бюджетных учреждениях [Текст]: автореф. дис. ... канд. экон. наук / З.А. Альбеков. – Ростов на/Д, 2010. – 27 с.

186. *Антропцева, И.О.* Правовой статус Банка России: финансово-правовой аспект [Текст]: автореф. дис.... канд. юрид. наук / И.А. Антропцева. – М., 2006. – 21 с.

187. *Алехин, А.П.* Административно-правовой статус производственного предприятия, объединения как звена системы отраслевого управления (вопросы теории) [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук / А.П. Алехин. – М., 1980. – 397 с.

188. *Бит-Шабо, И.В.* Бюджетные учреждения как субъекты финансового права [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И.В. Бит-Шабо. – Саратов, 2004. – 22 с.

189. *Винницкий, Д.В.* Субъекты налогового права [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Д.В. Винницкий. – Екатеринбург, 1999. – 26 с.

190. *Голубев, А.В.* Правовой статус субъектов государственного и муниципального финансово-бюджетного контроля [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.В. Голубев. – М., 2009. – 28 с.

191. *Емельянова, Е.С.* Ответственность за нарушение бюджетного законодательства [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е.С. Емельянова. – СПб., 2005. – 27 с.

192. *Забарчук, С.Е.* Финансово-правовой статус государственных внебюджетных фондов [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С.Е. Забарчук. – М., 2006. – 32 с.

193. *Зайцев, В.А.* Юридическая ответственность за нарушение законодательства о налогах и сборах и процессуальный порядок ее реализации [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В.А. Зайцев. – М., 2003. – 17 с.

194. *Заседателев, Д.В.* Финансово-правовой статус таможенных органов Российской Федерации [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Д.В. Заседателев. – М., 2002. – 23 с.

195. *Ильин, А.В.* Предмет судебной деятельности и защита прав участников бюджетных правоотношений [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.В. Ильин. – СПб., 2010. – 26 с.

196. *Казаков, А.Я.* Уголовно-правовая характеристика нецелевого расходования бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов в условиях проведения бюджетной реформы [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.Я. Казаков. – М., 2010. – 30 с.

197. *Киселев, А.В.* Административно-правовой статус государственных учреждений [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.В. Киселев. – Киров, 2009. – 26 с.

198. *Клещев, С.Е.* Гражданская правосубъектность бюджетных учреждений [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С.Е. Клещев. – Курск, 2012. – 23 с.

199. *Колесников, А.В.* Административно-правовой статус исполнительных органов местного самоуправления [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.В. Колесников. – Саратов, 2003. – 23 с.

200. *Саттарова, Н.В.* Ответственность банков за нарушение обязанностей, предусмотренных законодательством о налогах и сборах [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук / Н.В. Саттарова. – М., 2001. – 141 с.

201. *Синюков, В.Н.* Юридические факты в системе общественных отношений [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В.Н. Синюков. – Свердловск, 1984. – 23 с.

202. *Смирникова, Ю.Л.* Финансово-правовой статус субъектов Российской Федерации [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ю.Л. Смирникова. – М., 2002. – 25 с.

203. *Палагин, Д.Н.* Административно-правовой статус государственных автономных учреждений [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Д.Н. Палагин.– Саратов, 2010. – 22 с.

204. *Петрова, Г.В.* Налоговые отношения: теория и практика правового регулирования [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Г.В. Петрова.– М., 2003. – 57 с.

205. *Петрусенко, А.Г.* Контрольно-счетные органы Российской Федерации как субъекты бюджетных правоотношений: вопросы правового регулирования [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.Г. Петрусенко.– Ростов на/Д, 2006. – 28 с.

206. *Пешкова, Х.В.* Бюджетное устройство государства (российская правовая концепция) [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Х.В. Пешкова.– М., 2014. – 60 с.

207. *Писарева, Е.Г.* Правовое регулирование финансовой деятельности государственных высших учебных заведений [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е.Г. Писарева. – Саратов, 1998. – 18 с.

208. *Писарева, Е.Г.* Государственные учреждения в системе субъектов финансового права [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Е.Г. Писарева.– Саратов, 2011. – 58 с.

209. *Полотовская, Е.Ю.* Гражданско-правовой статус государственных (муниципальных) учреждений [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е.Ю. Полотовская. – М., 2014. – 36 с.

210. *Руденко, А.А.* Финансово-правовой статус главных и иных распорядителей средств федерального бюджета как участников бюджетного процесса [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.А. Руденко. – Саратов, 2008. – 26 с.

211. *Рудовер, Ю.В.* Финансово-правовое регулирование ответственности за нарушение законодательства РФ о налогах и сборах [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ю.В. Рудовер. – М., 2013. – 28 с.

212. *Рукавишникова, И.В.* Метод финансового права [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И.В. Рукавишникова. – Саратов, 2004. – 50 с.
213. *Сабанчиева, Л.Н.* Организационно-экономический механизм управления взаимодействием образования и науки в вузе [Текст]: автореф. дис. ... канд. экон. наук / Л.Н. Сабанчиева. – Махачкала, 2013. – 22 с.
214. *Сергиенко, Р.А.* Организация как субъект налогового права [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Р.А. Сергиенко. – Воронеж, 2003. – 22 с.
215. *Серова, О.А.* Теоретико-методологические и практические проблемы классификации юридических лиц современного гражданского права [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / О.А. Серова. – М., 2011. – 67 с.
216. *Тарасов, О.И.* Юридические лица публичного права: административный аспект [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О.И. Тарасов. – СПб, 2013. – 27 с.
217. *Тосунян, Г.А.* Административно-правовой статус организационных форм местного управления (на примере территориальных межотраслевых производственно-технических управлений) [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Г.А. Тосунян. – М., 1991. – 22 с.
218. *Трошкинева, Е.В.* Развитие института ответственности за нарушения бюджетного законодательства в современных условиях [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е.В. Трошкинева. – М., 2012. – 26 с.
219. *Туник, Е.Е.* Правовое регулирование налоговых отношений с участием некоммерческих организаций [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е.Е. Туник. – М., 2001. – 30 с.
220. *Хохлова, Е.М.* Субъективное право и юридическая обязанность в механизме правового регулирования [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е.М. Хохлова. – Саратов, 2008. – 26 с.

221. Юнусова, Л.С. Административно-правовой статус государственных судебных учреждений [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Л.С. Юнусова. – Саратов, 2011. – 29 с.

222. Юсова, В.В. Методы оценки эффективности научно-исследовательской деятельности высших учебных заведений [Текст]: автореф. дис. ... канд. экон. наук / В.В. Юсова.– СПб, 2004. – 15 с.

Литература на иностранном языке

223. Barro R. Are Government Bonds Not Wealth? // Journal of Political Economy. Vol. 82. № 6. Nov. – Dec. P. 1095–1117.

224. Berman P. Health sector reform: making health development sustainable // Health Policy. 1995. Vol. 32. P. 3–13.

225. Hanson K.N. and Meyerson J.W. Higher education in a changing economy. American Council on education. N. Y.: Macmillan Publishing Co., 1991. – 180 p.

Интернет-ресурсы удаленного доступа

226. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. – URL: <http://www.gks.ru> (дата обращения: 01.06.2016).

227. Официальный сайт Министерства образования и науки РФ. – URL: <http://xn--80abucjiibhv9a.xn--p1ai/> (дата обращения: 01.06.2016).

228. _Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Министерства образования и науки Российской Федерации на 2014–2016 годы [Электронный ресурс]. – URL: <http://xn80abucjiibhv9a.xnp1ai/%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D1%8V%D0%B8%D0%BE%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82%D1%8B/%D0%B4%D1%80%D0%BE%D0%BD%D0%B4-2014> (дата обращения: 01.06.2016).

Модельный нормативный правовой акт
Закон Саратовской области
«О научной политике на территории Саратовской области»

Статья ... Предмет регулирования настоящего Закона

Настоящий Закон регулирует отношения, возникающие между субъектами научной и (или) научно-технической деятельности и органами государственной власти Саратовской области при осуществлении научно-исследовательской и инновационной деятельности.

Статья ... Сфера применения настоящего Закона

Действие настоящего Закона распространяется на деятельность учреждений науки на территории Саратовской области.

Статья ... Нормативно-правовые основы деятельности государственных учреждений науки

Нормативную основу деятельности научных учреждений составляют Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике», иные нормативные правовые акты Российской Федерации, Устав Саратовской области, настоящий Закон, другие законы Саратовской области.

Статья ... Понятия и термины, используемые в настоящем Законе

Статья ... Цели, задачи, принципы научной политики на территории Саратовской области

Статья ... Участники формирования научной политики и ее реализации

Статья ... Полномочия Правительства территории Саратовской области в сфере научной политики

Статья ... Принципы финансового обеспечения научной и (или) научно-технической деятельности

Статья ... Формы финансовой поддержки научной и (или) научно-технической деятельности на территории Саратовской области

Статья ... Меры стимулирования деятельности в сфере науки

Статья ... Вступление в силу настоящего Закона

Модельный нормативный правовой акт
Постановление Правительства
«Об установлении критериев оценки эффективности деятельности
государственных учреждений науки»

Правительство Российской Федерации постановляет:

Утвердить прилагаемый Порядок установления критериев оценки эффективности деятельности государственных учреждений науки:

I. Общие положения

Настоящий Порядок определяет критерии оценки эффективности деятельности научных учреждений. Государственными учреждениями науки признается некоммерческая организация, созданная в форме автономного, бюджетного или казенного учреждения, представляющая собой общественное объединение научных работников, созданная Российской Федерацией или субъектами Российской Федерации, основной деятельностью которой выступает научная и (или) научно-техническая деятельность.

II. Требования к содержанию эффективности

Для достижения приоритетов и целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, определенных в Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, вызванных необходимостью совершенствования научного обеспечения.

Оценка эффективности деятельности учреждений науки проводится ответственным исполнителем на этапе ее разработки и осуществляется в

целях оценки планируемых результатов научной и (или) научно-технической деятельности.

III. Критерии оценки эффективности деятельности государственных учреждений науки

1. Критерии, характеризующие основную деятельность учреждений науки.
2. Критерии, характеризующие финансовую деятельность научных учреждений.
3. Критерии, характеризующие кадровую деятельность учреждений науки.

IV. Финансовое обеспечение деятельности государственных учреждений науки

Финансовое обеспечение деятельности научных учреждений осуществляется за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета. Распределение бюджетных ассигнований утверждается федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

V. Управление и контроль реализации эффективности деятельности государственных учреждений науки

Текущее управление реализацией и реализация федеральных целевых программ и ведомственных целевых программ осуществляются в порядке, установленном Правительством Российской Федерации соответственно для федеральной целевой программы или ведомственной целевой программы.