

На правах рукописи

Еремина Елизавета Анатольевна

**ГОСУДАРСТВЕННЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ КУЛЬТУРЫ
КАК СУБЪЕКТЫ ФИНАНСОВОГО ПРАВА**

12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Саратов – 2021

Работа выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Саратовский государственный технический университет имени Гагарина Ю.А.».

Научный руководитель доктор юридических наук, профессор
Покачалова Елена Вячеславовна

Официальные оппоненты: **Бит-Шабо Инесса Витальевна**
доктор юридических наук, доцент,
ФГБОУ ВО «Российский государственный
университет правосудия», профессор

Петрова Инга Вадимовна
кандидат юридических наук,
ФГБОУ ВО «Московский государственный
юридический университет им. О.Е. Кутафина
(МГЮА)», доцент

Ведущая организация Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего
образования «**Саратовский национальный
исследовательский государственный
университет имени Н.Г. Чернышевского**»
(юридический факультет)

Защита состоится 26 мая 2021 года в 15:00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.239.01 при федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104, зал заседаний диссертационных советов.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия» (<http://test.ssla.ru/dissertation/dissert/17-03-2021-2d.pdf>).

Автореферат разослан « » марта 2021 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Кобзева Елена Васильевна

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Конституция Российской Федерации гарантирует право граждан на доступ к культурным ценностям, участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры. Декларируется, что сфера культуры представляет собой важнейший фактор развития общества, поддерживается и охраняется государством, что обуславливает её высокую значимость.

Основным звеном отрасли культуры являются государственные учреждения, деятельность которых направлена на сохранение, создание, распространение и предоставление культурных благ населению.

Вследствие изменений бюджетного законодательства Российской Федерации, направленных на совершенствование правового положения государственных учреждений, а также перехода на финансовое обеспечение деятельности учреждений за счет предоставления субсидий на выполнение государственного задания актуализировались проблемы правового регулирования формирования, распределения и использования финансовых ресурсов учреждений посредством их участия в государственной финансовой деятельности. Это обуславливает необходимость глубокого всестороннего анализа финансовой правосубъектности государственных учреждений культуры.

В последнее десятилетие Российское государство уделяет все больше внимания сфере культуры, что проявляется в актах финансово-правовой политики. Каждый год Президент России в посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации отмечает важность рассматриваемой сферы. Руководством страны и законодателем разрабатываются и утверждаются документы стратегического планирования в сфере культуры, включая государственные программы развития сферы в целом, а также стратегии развития отдельных отраслей культурной деятельности. С 2018 г. в России реализуется такой инструмент социально-экономического развития, как Национальный проект «Культура». В процессе осуществления этих мер

государственного управления именно нормам финансового права отведена приоритетная роль.

Недостаточная изученность финансово-правового регулирования деятельности государственных учреждений культуры, проблемы правового регулирования формирования фондов денежных средств учреждений, специфичность вопросов налогового стимулирования функционирования учреждений и цифровизации сферы культуры, особенности осуществления закупок товаров, работ, услуг государственными учреждениями культуры и финансового контроля в рассматриваемой области повышают актуальность теоретических исследований данного вопроса.

Степень научной разработанности темы. На современном этапе развития финансово-правовой науки правовое положение государственных учреждений культуры как субъектов финансового права не рассматривалось в качестве специального объекта исследований и затрагивалось только в контексте анализа правового регулирования деятельности государственных и муниципальных учреждений. Основной фундаментальной работой, посвященной правовому положению государственных учреждений как субъектов финансового права, является исследование Е.Г. Писаревой («Государственные учреждения в системе субъектов финансового права», 2011 г.).

Основы финансово-правового регулирования отдельных типов учреждений были рассмотрены рядом авторов, включая И.В. Бит-Шабо («Бюджетные учреждения как субъекты финансового права», 2004 г.), Н.Н. Бойко («Финансово-правовое регулирование деятельности бюджетных учреждений», 2008 г.), О.В. Дощину («Финансово-правовой статус автономного учреждения», 2008 г.), И.Ю. Карандаева («Финансово-правовое регулирование деятельности бюджетных учреждений в Российской Федерации», 2014 г.) и др.

Проблемы правового регулирования некоторых видов государственных учреждений в контексте отдельных сфер государственного управления были

рассмотрены в исследованиях К.И. Бабиной («Государственные учреждения науки как субъекты финансового права», 2016 г.), А.И. Землина («Правовое положение государственных учреждений, подведомственных Министерству транспорта Российской Федерации и Федеральному агентству железнодорожного транспорта», 2013 г.), Д.А. Мошковой («Образовательные и научные организации как субъекты финансового права», 2016 г.), В.В. Чеха («Правовое регулирование финансирования образования в Российской Федерации», 2018 г.), Н.Б. Островской («Государственные (муниципальные) медицинские организации как участники налоговых правоотношений: теоретико-правовые основы», 2019).

Вместе с тем для науки российского финансового права актуальным остается комплексное и системное научное исследование, раскрывающее финансово-правовое положение государственных учреждений культуры как субъектов финансового права, а также особенности правового регулирования их участия в формировании, распределении и использовании финансовых ресурсов государства.

Объект и предмет диссертационного исследования. *Объектом* исследования являются общественные отношения, складывающиеся в связи с участием государственных учреждений культуры в процессе формирования, распределения и использования фондов денежных средств в аспекте реализации финансовой деятельности государства.

Предмет исследования составляют правовые нормы, регулирующие участие государственных учреждений культуры в финансовой деятельности государства, материалы практики их применения, научные концепции и положения, раскрывающие теоретические основы и содержание финансовых правоотношений в соответствующей сфере.

Цель и задачи диссертационного исследования. *Цель* работы состоит в формировании теоретических основ финансово-правового регулирования деятельности государственных учреждений культуры как субъектов финансового права, а также в выработке научно-обоснованных предложений

по совершенствованию действующего законодательства в обозначенной сфере.

Цель исследования предопределила необходимость решения следующих *задач*:

- раскрыть сущность финансовой правосубъектности государственных учреждений культуры;
- определить содержание понятия государственных учреждений культуры как субъектов финансового права;
- выявить и дифференцировать инструменты финансово-правовой политики в области культуры и деятельности государственных учреждений;
- установить особенности участия государственных учреждений культуры в государственной финансовой деятельности;
- выявить особенности правового регулирования налогообложения государственных учреждений культуры;
- систематизировать основные формы налогового стимулирования добровольного формирования децентрализованных денежных фондов государственных учреждений культуры;
- выявить и обобщить основные формы финансового обеспечения деятельности государственных учреждений культуры в процессе распределения финансовых ресурсов Российской Федерации;
- обобщить особенности правового регулирования осуществления закупок государственными учреждениями культуры;
- определить методы осуществления государственного финансового контроля за деятельностью государственных учреждений культуры, выявить недостатки правового регулирования такого контроля;
- сформулировать конкретные предложения по совершенствованию законодательства, регулирующего деятельность государственных учреждений культуры как субъектов финансового права.

Методологическую основу исследования составила совокупность общенаучных (диалектический метод, анализ, синтез, обобщение, сравнение,

системно-структурный, логический), а также частнонаучных (формально-юридический, сравнительно-правовой, правового моделирования и т.д.) методов познания.

При рассмотрении основ общеправовой, общей финансовой правосубъектности государственных учреждений культуры был использован *диалектический*, а также *системно-структурный* метод. Использование системно-структурного метода обеспечило возможность рассмотреть государственные учреждения культуры в системе финансовой деятельности государства, определить их правовое положение в системе субъектов финансового права, в контрактной системе закупок товаров, работ, услуг, а также в системе финансового контроля.

Сравнительно-правовой метод позволил выявить специфику финансово-правового положения государственных учреждений культуры, а также особенности правового регулирования финансового обеспечения деятельности учреждений из бюджетных и внебюджетных источников формирования децентрализованных фондов денежных средств учреждений.

Рассмотрение финансово-правового регулирования деятельности государственных учреждений культуры с позиции *системного анализа* способствовало определению принципов их участия в финансовой деятельности государства.

При изучении российского финансового законодательства, устанавливающего правовое положение государственных учреждений культуры как субъектов финансового права, использовались *формально-юридический метод*, а равно *методы анализа и синтеза*.

Теоретическая база диссертационного исследования. При исследовании теоретических аспектов, затрагивающих объект настоящего исследования, были изучены труды и выводы современных ученых общей теории права: С.С. Алексеева, В.Л. Кулапова, А.В. Малько, Н.И. Матузова, А.В. Мицкевича, В.С. Нерсисянца, Р.О. Халфиной и др.

Вопросы финансово-правового регулирования государственных (муниципальных) учреждений в отечественной юридической литературе представлены работами: И.В. Бит-Шабо, А.В. Голубева, Л.Н. Древаль, С.Е. Забарчука, Е.Г. Писаревой, А.А. Руденко, Ю.Л. Смирниковой.

Понимание сущности субъекта финансового права, финансовой деятельности государства, финансово-правовой политики и иных категорий финансового права невозможно без осмысления работ: Е.Г. Беликова, К.С. Бельского, И.В. Бит-шабо, Е.Ю. Грачевой, С.В. Запольского, М.В. Карасевой, Ю.А. Крохиной, Е.В. Покачаловой, М.Б. Разгильдиевой, Е.А. Ровинского, И.В. Рукавишниковой, Н.А. Саттаровой, Д.А. Смирнова, Э.Д. Соколовой, Н.И. Химичевой и других.

Весомый вклад в науку финансового, налогового, бюджетного права, необходимый для понимания основ финансово-правового регулирования деятельности государственных учреждений культуры на всех этапах финансовой деятельности государства в рамках настоящего диссертационного исследования внесен работами следующих авторов: Е.Г. Беликов, В.В. Бехер, О.В. Болтинова, Д.В. Винницкий, Е.Ю. Грачева, Л.Н. Древаль, С.В. Запольский, А.Н. Козырин, Ю.А. Крохина, Н.Н. Лайченкова, С.Г. Пепеляев, Е.В. Покачалова, Е.А. Ровинский, И.В. Рукавишникова, Н.И. Химичева, В.В. Чеха, С.О. Шохин, А.А. Ялбулганов и др.

Существенное влияние на понимание системы финансирования государственных учреждений культуры в рамках рассматриваемой темы исследования внесли научные труды представителей экономической науки: Т.В. Абанкиной, В. Баумоль, В. Боуэн, Е.Л. Игнатъевой, В.Ю. Музычук, Д. Тросби.

Нормативная база исследования включает Конституцию Российской Федерации, международные правовые акты, Бюджетный кодекс Российской Федерации, Налоговый кодекс Российской Федерации, а также иные федеральные законы, подзаконные нормативные правовые акты Российской

Федерации и нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, регулирующие деятельность государственных учреждений культуры как субъектов финансового права.

С целью проведения сравнительного анализа в настоящем исследовании использованы нормативно-правовые акты, утратившие юридическую силу.

Эмпирической базой диссертационного исследования стали материалы правоприменительной практики Верховного Суда Российской Федерации, арбитражных судов, а также налоговых органов, Счетной палаты Российской Федерации и контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в разработке теоретических основ финансово-правового регулирования участия государственных учреждений культуры в финансовой деятельности государства, а также сформулированы и обоснованы предложения по совершенствованию норм финансового законодательства в исследуемой сфере.

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

1. Под *государственным учреждением культуры* следует понимать созданную Российской Федерацией или субъектом Российской Федерации, некоммерческую организацию в форме автономного, бюджетного или казенного учреждения, основной целью деятельности которой является выполнение государственного задания в целях удовлетворения духовных потребностей общества посредством сохранения, создания, распространения и освоения культурных ценностей, предоставления культурных благ населению, а также реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти в сфере культуры.

Государственные учреждения культуры являются субъектами финансового права и обладают *финансовой правосубъектностью*. Финансовую правосубъектность образуют следующие компоненты:

– *бюджетная правосубъектность государственного учреждения культуры*, определяемая бюджетно-правовым статусом отдельных типов государственных учреждений;

– *налоговая правосубъектность государственного учреждения культуры*, определяемая совокупностью налогово-правовых статусов плательщика налога на добавленную стоимость, налога на прибыль организаций, транспортного налога, налога на имущество организаций и земельного налога; плательщика сборов; плательщика страховых взносов; налогового агента; лица, обязанного предоставлять налоговым органам предусмотренную законом информацию, и др.

– *финансовая правосубъектность в сфере организации страхового дела*, присущая некоторым учреждениям культуры в силу наделения их правовым статусом выгодоприобретателя (бенефициара).

2. Государственные бюджетные и автономные учреждения культуры вступают в бюджетные правоотношения посредством заключения публичного соглашения о предоставлении им из федерального (субфедерального) бюджета субсидий на выполнение государственного задания, которое имеет публичный (бюджетно-правовой) характер, выражающийся в совокупности присущих ему признаков:

– один из участников указанного соглашения – властный субъект, наделенный соответствующими полномочиями в процессе осуществления финансовой деятельности государства;

– ограничение принципа свободы договора;

– цель соглашения – реализация публичного интереса посредством предоставления культурных благ населению;

– правовая база соглашения – нормы бюджетного права;

– обязательность проверки соблюдения условий, целей и порядка предоставления субсидий органами государственного финансового контроля.

3. Под **финансово-правовой политикой в области деятельности государственных учреждений культуры** понимается основанная на нормах Конституции Российской Федерации разновидность правотворческой и правоприменительной деятельности, включающая в себя совокупность мероприятий, осуществляемых государством по созданию и реализации правовых норм, регламентирующих общественные отношения, складывающиеся в процессе образования, распределения и использования фондов денежных средств государственных учреждений культуры в рамках реализации публичной государственной финансовой деятельности.

Основными инструментами финансово-правовой политики в области функционирования государственных учреждений культуры являются документы стратегического планирования:

- Основы государственной культурной политики;
- Стратегия государственной культурной политики;
- концепции развития отдельных видов культурной деятельности;
- федеральные программы;
- национальные проекты.

4. Особенности участия государственных учреждений культуры как субъектов финансового права в финансовой деятельности государства являются:

многоканальность финансирования бюджетных и автономных учреждений, выражающаяся в том, что децентрализованные фонды денежных средств указанных учреждений культуры образуются с помощью бюджетных и внебюджетных источников финансового обеспечения;

эффективность налогового стимулирования добровольного формирования децентрализованных денежных фондов государственных учреждений культуры, выражающаяся в том, что именно налоговое стимулирование благотворительной, меценатской деятельности, а также

механизмов государственно-частного партнерства является наиболее перспективным инструментом поддержки организаций культуры, в силу чего обеспечение его эффективности становится одной из важнейших задач финансово-правовой политики в сфере культуры.

5. В целях обеспечения эффективности налогового стимулирования разработана дифференциация налоговых льгот по следующим классификационным основаниям.

- *на основе критерия целеполагания при установлении отдельных групп налоговых льгот, предназначенного для расчета оценки их эффективности:*

- 1) налоговые льготы, направленные на развитие и стимулирование определенных видов деятельности;

- 2) налоговые льготы, направленные на повышение уровня жизни и социальной защиты населения;

- *на основе анализа документов стратегического планирования в сфере культуры:*

- 1) налоговые льготы, имеющие цель сохранения культурного и исторического наследия:

- а) налоговые льготы, предоставляемые в целях обеспечения гражданам доступа к культурным ценностям;

- б) налоговые льготы, способствующие обеспечению сохранности, пополнения и использования архивных, библиотечных и музейных фондов;

- в) налоговые льготы, стимулирующие повышение эффективности системы сохранения объектов культурного наследия;

- 2) Налоговые льготы, способствующие созданию благоприятных условий для устойчивого развития сферы культуры:

- а) налоговые льготы, направленные на стимулирование создания условий для повышения качества и разнообразия услуг, предоставляемых в сфере культуры и искусства, модернизацию работы учреждений культуры;

б) налоговые льготы, направленные на развитие инфраструктуры и системы управления в сфере культуры;

в) налоговые льготы, направленные на развитие фундаментальных и прикладных исследований в сфере культуры.

6. Привлечение внебюджетных источников финансового обеспечения деятельности государственных учреждений культуры возможно в рамках осуществления приносящей доход деятельности, а также мобилизации специальных денежных средств с использованием добровольных методов формирования децентрализованных фондов денежных средств государственных учреждений культуры, привлеченных посредством механизмов государственно-частного партнерства, меценатской и благотворительной деятельности, фондов целевого капитала.

Важнейшим направлением управления деятельностью учреждений культуры должна стать организация главным распорядителем бюджетных средств мониторинга информации об источниках благотворительных и спонсорских вкладов.

7. Бюджетными источниками финансового обеспечения государственных бюджетных и автономных учреждений культуры являются бюджетные ассигнования в форме:

– субсидий на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием ими в соответствии с государственным заданием государственных услуг;

– субсидий на иные цели;

– субсидий на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства государственной собственности и приобретение объектов недвижимого имущества в государственную собственность;

– гранты в форме субсидий.

В рамках системы государственного финансового обеспечения может быть решена проблема выпадающих доходов, связанных с применением льготных тарифов на посещение учреждений культуры за счет предоставления такого вида субсидий, как субсидии государственным

учреждениям культуры на компенсацию выпадающих (недополученных) доходов.

8. Гарантией свободного развития государственных учреждений культуры в России является широкий перечень случаев заключения договора с поставщиком без конкурсных процедур (закупка у единственного поставщика), непосредственно связанных с культурной деятельностью.

В условиях нестабильности современной российской экономики, сложности формирования стоимости на специфические товары, работы, услуги при создании произведений культуры и искусства следует увеличить стоимость годового объёма работ для заказа у единственного поставщика с шестисот тысяч до одного миллиона рублей.

9. Проведенный анализ нарушений финансового законодательства государственными учреждениями культуры показал, что типичными являются следующие нарушения:

- нарушение порядка учета средств от приносящей доход деятельности;
- расходование средств субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания на цели, не связанные с выполнением государственного задания;
- неэффективное использование бюджетных средств.

Выявленные нарушения финансового законодательства являются следствием осуществления некачественного внутреннего финансового контроля со стороны учредителя, в том числе главного распорядителя бюджетных средств. Способом нивелирования указанных недостатков, а также совершенствования государственного финансового контроля может послужить создание правовой базы внутреннего аудита эффективности финансовой деятельности государственных учреждений культуры в рамках системы внутреннего финансового контроля. Кроме того, существует необходимость разработки *методики (правил) оценки эффективности расходования бюджетных средств непосредственно для государственных*

учреждений культуры, с дифференциацией для каждой отдельной категории учреждений.

Предложения по совершенствованию законодательства

В развитие положений, выносимых на защиту, предложены изменения в действующее законодательство, способствующие эффективной реализации финансово-правовых норм, регулирующих деятельность государственных учреждений культуры как субъектов финансового права:

1. В качестве стимулирующей меры поддержки государственных учреждений культуры необходимо расширить перечень организаций культуры, имеющих право при исчислении налога на прибыль применять ставку 0 %, также музеями, театрами и библиотеками, собственником которых является Российская Федерация, путем внесения изменений в ст. 284.8 Налогового кодекса Российской Федерации.

2. В целях решения проблемы выпадающих (недополученных) доходов необходимо дополнить статью 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации пунктом 9 следующего содержания:

«9) В бюджетах бюджетной системы Российской Федерации предусматриваются субсидии бюджетным и автономным учреждениям культуры, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения недополученных доходов и (или) финансового обеспечения (возмещения) затрат в связи с выполнением работ, оказанием услуг.

Порядок предоставления субсидий в соответствии с абзацем первым настоящего пункта из федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, местных бюджетов устанавливается соответственно нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта

Российской Федерации, муниципальными правовыми актами местной администрации».

3. В целях создания правовой базы внутреннего аудита эффективности финансовой деятельности государственных учреждений культуры в системе внутреннего финансового контроля предлагается внести изменения в Основы законодательства о культуре статью 46.1 «Особенности оценки эффективности использования бюджетных средств, направленных на государственную поддержку деятельности в сфере культуры».

В целях принятия указанных изменений также необходимо дополнить статью 160.3 Бюджетного кодекса Российской Федерации «Особенности оценки эффективности использования бюджетных средств, установленные федеральными законами» частью 3 следующего содержания:

«3. Оценка эффективности использования бюджетных средств, направленных на государственную поддержку деятельности в сфере культуры, осуществляется с соблюдением требований, установленных Основами законодательства о культуре».

4. В целях внесения четкости в систему финансово-правовой политики в сфере культуры необходимо провести разграничение институтов государственных программ и национальных проектов в системе стратегического планирования Российской Федерации посредством внесения изменений в федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». В частности, необходимо дополнить перечень документов стратегического планирования таким документом, как Национальный проект, и, соответственно, распространить на него принципы нормативно-правового регулирования системы стратегического планирования.

5. В целях увеличения стоимости годового объёма работ для заказа у единственного поставщика до одного миллиона рублей в пункте 5 части 1 статьи 93 федерального закона от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения

государственных и муниципальных нужд» слова «шестисот тысяч» следует заменить словами «одного миллиона рублей».

Теоретическая значимость исследования состоит в значительном расширении научных знаний о субъектном составе финансовых правоотношений, что способствует дальнейшему развитию финансово-правовой науки. Содержащиеся в исследовании выводы и рекомендации позволят выявить межотраслевые подходы к проблемам финансово-правового регулирования деятельности указанных учреждений.

Практическая значимость диссертационной работы состоит в возможности применения его результатов для решения проблем финансово-правового регулирования участия государственных учреждений культуры в финансовой деятельности государства, совершенствования российского финансового, бюджетного, налогового и иного смежного законодательства в сфере культуры на уровне как Российской Федерации, так и субъектов Российской Федерации, оптимизации правоприменительной практики, а также в процессе преподавания учебных курсов «Финансовое право» и «Налоговое право» в юридических вузах и на юридических факультетах.

Степень достоверности результатов исследования. Результаты исследования обеспечиваются методологической базой исследования, непротиворечивостью теоретических положений, определенными и сформулированными объектом, предметом, целью и задачами исследования. Отдельные, представляющие особую значимость вопросы финансовой деятельности государства с участием государственных учреждений культуры 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 «Государственное правовое регулирование экономики и кадровой политики»

федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовский государственный технический университет имени Гагарина Ю.А.». Основные научные результаты диссертационного исследования опубликованы в 12 научных работах общим объемом 5,01 а.л., включая 4 статьи в рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации для опубликования основных научных результатов диссертаций, 1 – в издании, включенном в международную базу данных Web of Science.

Сформулированные предложения и выводы, содержащиеся в исследовании, изложены в докладах и выступлениях на международных научно-практических мероприятиях: «Реализация конституционных норм в контексте решения экономических и геополитических проблем» (г. Саратов, 2016 г.); «Оптимизация российского права в контексте экономических и социальных преобразований» (г. Саратов, 2017 г.), Саратовских финансово-правовых чтений научной школы Н.И. Химичевой (г. Саратов, 2017, 2018 гг.); «Современное российское право: взаимодействие науки, нормотворчества и практики» (г. Москва, 2017 г.); «Интеграция науки и практики: взгляд молодых ученых» (г. Саратов, 2014, 2015, 2017 гг.), «Повышение финансовой грамотности и финансовой культуры: современные правовые аспекты» (г. Саратов, 2018 г.); «Развитие научных идей Н.И. Химичевой в современной доктрине финансового права» (г. Саратов, 2018 г.), «Цифровая экономика как вектор трансформации правосубъектности участников налоговых отношений в России и за рубежом» (г. Саратов, 2019 г.), «Теоретические аспекты юриспруденции и вопросы правоприменения» (г. Москва, 2020 г.), «Новая индустриализация и цифровизация: мировое, национальное, региональное измерение» (г. Екатеринбург, 2020 г.), а также научных форумах всероссийского уровня «Налоговая политика в Российской Федерации и зарубежных странах в условиях становления цифровой экономики» (г. Москва, 2019 г.) и др.

Выводы диссертационного исследования применяются в практической деятельности Министерства культуры Саратовской области, что подтверждается актом внедрения.

Структура диссертационного исследования обусловлена целью, задачами и логикой исследования. Работа состоит из введения, двух глав, объединяющих пять параграфов и пять подпараграфов, заключения, библиографического списка использованных источников и приложения.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, дается оценка степени научной разработанности, формулируются объект, предмет, цель, основные задачи исследования; обозначается теоретическая, методологическая и эмпирическая базы исследования; обосновывается научная новизна, теоретическая и практическая значимость полученных выводов в ходе исследования, формулируются положения, выносимые на защиту, приводятся сведения об апробации результатов исследования.

Первая глава «Теоретико-правовые основы финансовой правосубъектности государственных учреждений культуры» включает два параграфа и раскрывает теоретические основы деятельности государственных учреждений культуры как субъектов финансового права.

В первом параграфе *«Государственные учреждения культуры: понятие, правовая сущность и особенности их финансовой правосубъектности»* рассмотрены научные концепции и правовые позиции законодательных органов государственной власти относительно понятия «государственное учреждение». Подробно анализируется типология государственных учреждений культуры, включая автономные, бюджетные и казенные, раскрывается особенность их правового положения как субъектов финансового права.

В работе дается исчерпывающее представление об основах финансовой правосубъектности государственных учреждений культуры и приводится

авторское определение понятия «государственное учреждение культуры» с учетом изменений правового регулирования финансового обеспечения деятельности этих учреждений в рамках реформирования российского законодательства.

Анализируя научные точки зрения по вопросу наличия свойства бюджетной правосубъектности государственных учреждений, автор приходит к выводу о первостепенной роли в ее определении соглашения о предоставлении субсидий на финансовое обеспечение государственного задания. Обосновывается необходимость исследования совокупности признаков, присущих такому соглашению. С учетом изложенного делается вывод о публичном (бюджетно-правовом) характере соглашения.

Констатируется, что содержание налоговой правосубъектности государственного учреждения культуры определяется совокупностью определяющих ее налогово-правовых статусов плательщика налога на добавленную стоимость, налога на прибыль организаций, транспортного налога, налога на имущество организаций и земельного налога.

На основании анализа действующего законодательства диссертантом аргументируется наличие свойства финансовой правосубъектности в сфере организации страхового дела, присущего некоторым учреждениям культуры в силу надления их правовым статусом выгодоприобретателя (бенефициара).

Во втором параграфе *«Финансово-правовая политика как основа финансово-правового регулирования деятельности государственных учреждений культуры»* формулируется вывод о первостепенной роли финансово-правовой политики в области финансово-правового регулирования деятельности государственных учреждений культуры.

Для решения данной задачи анализируются научные позиции по проблеме финансово-правовой политики, ее сущности и особенностей. Исследуя основные средства финансово-правовой политики в сфере культуры, автор указывает на необходимость четкого разграничения

институтов государственных программ и национальных проектов в системе стратегического планирования Российской Федерации посредством внесения изменений в федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Автором делается вывод о значимости и непосредственном влиянии инструментов финансово-правовой политики в области государственных учреждений культуры на весь механизм правового регулирования рассматриваемых правоотношений.

Вторая глава «Финансово-правовое положение государственных учреждений культуры в аспекте реализации финансовой деятельности государства» состоит из трех параграфов и пяти подпараграфов. Она посвящена исследованию особенностей правового регулирования образования, распределения и использования фондов денежных средств учреждений культуры в аспекте реализации финансовой деятельности государства; особенностей налогового стимулирования функционирования учреждений культуры, привлечения дополнительных внебюджетных источников финансирования, особенностей финансового обеспечения их деятельности, процесса осуществления государственных закупок для государственных нужд: особенностей финансового контроля использования финансовых ресурсов государственными учреждениями культуры.

Параграф первый *«Особенности участия государственных учреждений культуры в финансовой деятельности государства»* посвящен исследованию теоретических основ понятий «финансовая деятельность государства» и «финансовая деятельность государственного учреждения», особенностей реализации данных направлений деятельности государственными учреждениями культуры на основе как отраслевых принципов финансового права, так и принципов финансовой деятельности государства, выражающих сущность их правового положения в системе субъектов финансового права.

Выдвигается тезис о том, что особенностями участия государственных

учреждений культуры как субъектов финансового права в финансовой деятельности государства являются: многоканальность финансирования учреждений и эффективность налогового стимулирования альтернативных механизмов финансирования культуры.

В параграфе втором *«Финансово-правовое регулирование деятельности государственных учреждений культуры в процессе формирования денежных фондов государства»* рассмотрены особенности налогообложения государственных учреждений культуры исходя из структуры системы налогов и сборов Российской Федерации. Анализируя федеральное и региональное законодательство о налогах и сборах, автор подробно раскрывает систему инструментов налогового стимулирования государственных учреждений культуры и обращает внимание на проблемы их эффективности.

На базе сложившихся в налоговом праве подходов к анализу налогового стимулирования формируется авторская позиция относительно необходимости проведения классификации налоговых льгот в соответствии с целями их установления, а также в соответствии с актами финансово-правовой политики в сфере культуры Российской Федерации.

Диссертантом аргументируется необходимость расширения перечня организаций культуры, имеющих право при исчислении налога на прибыль, применять ставку 0% музеями, театрами и библиотеками, собственником которых является Российская Федерация, путем внесения изменений в ст. 284.8 Налогового кодекса Российской Федерации. Это, по мнению автора, будет являться стимулирующей мерой поддержки государственных учреждений культуры.

В подпараграфе *«Особенности налогового стимулирования привлечения внебюджетных источников финансового обеспечения деятельности государственных учреждений культуры в условиях цифровизации экономики»* рассмотрены особенности налогового стимулирования источников финансового обеспечения деятельности

государственных учреждений культуры, привлеченных с использованием методов добровольного формирования денежных фондов.

Анализ действующего финансового законодательства показывает, что децентрализованные фонды денежных средств учреждений формируются из бюджетных и внебюджетных (дополнительных) источников. Финансовое обеспечение деятельности бюджетных и автономных учреждений за счет внебюджетных источников осуществляется путем осуществления государственным учреждением культуры приносящей доход деятельности либо привлечения дополнительных средств посредством взаимодействия учреждения культуры с юридическими и физическими лицами, в том числе с использованием инструментов государственно-частного партнерства, фондов целевого капитала, благотворительной и меценатской деятельности.

Формулируется авторская позиция относительно того, что именно денежные средства, мобилизованные посредством взаимодействия учреждения культуры с юридическими и физическими лицами, могут стать основным ресурсом цифровизации сферы культуры.

Автор диссертационного исследования отмечает, что важнейшей задачей управления сферой культуры должна стать организация главным распорядителем бюджетных средств мониторинга информации об источниках благотворительных и спонсорских вкладов в деятельность учреждений культуры.

В параграфе третьем *«Финансово-правовое регулирование деятельности государственных учреждений культуры в процессе распределения и использования денежных фондов государства»* подробно рассматривается правовое регулирование финансового обеспечения выполнения государственного задания государственными учреждениями культуры. Исследованы правовые режимы бюджетных ассигнований, являющихся основным источником финансового обеспечения учреждений культуры из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Автором обосновывается предложение решения проблемы выпадающих доходов, связанных с применением льготных тарифов на посещение учреждений культуры, в рамках системы государственного финансового обеспечения за счет предоставления субсидий государственным учреждениям культуры на компенсацию выпадающих (недополученных) доходов.

В подпараграфе *«Особенности осуществления государственных закупок государственными учреждениями культуры»* раскрываются основы правового регулирования осуществления государственных закупок товаров, работ, услуг государственными учреждениями культуры. Рассматривая указанные финансовые отношения, диссертант подробно исследует этапы реализации контрактной системы в сфере закупок, анализирует основные особенности реализации процедур закупок в процессе расходования децентрализованных фондов денежных средств учреждений государственными учреждениями культуры и формулирует предложение увеличить стоимость годового объёма работ для заказа у единственного поставщика до 1 миллиона рублей.

Подпараграф *«Финансовый контроль за деятельностью государственных учреждений культуры»* посвящён вопросам осуществления государственного финансового контроля за деятельностью государственных учреждений культуры. Анализируются положения финансово-правовых актов, регулирующих отдельные виды финансового контроля, проводимого в области деятельности государственных учреждений культуры.

В ходе исследования акцентируется внимание на том, что основным направлением финансового контроля в области деятельности государственных учреждений культуры как участников финансовой деятельности государства является осуществление финансового контроля эффективности и целевого использования бюджетных средств.

Проводится анализ выявленных органами внешнего государственного контроля нарушений финансового законодательства государственными

учреждениями культуры. Формулируется вывод об осуществлении некачественного внутреннего финансового контроля со стороны учредителя, в том числе главного распорядителя бюджетных средств.

Анализируя материалы правоприменительной практики, автор приходит к выводу о том, что способом совершенствования государственного финансового контроля в области деятельности государственных учреждений культуры может послужить создание правовой базы внутреннего аудита эффективности государственных учреждений культуры в системе внутреннего финансового контроля.

В заключении диссертации отражаются основные результаты и выводы проведенного исследования, формулируются предложения по совершенствованию действующего финансового законодательства, а также обозначаются перспективы дальнейшей разработки научной проблемы.

В приложении размещены авторские проекты федеральных законов «О внесении изменений в федеральный закон "О стратегическом планировании в Российской Федерации"», а также «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации».

**Основные результаты диссертационного исследования отражены
в следующих опубликованных автором работах:**

Статьи в рецензируемых научных изданиях,

рекомендованных ВАК при Министерстве науки и высшего образования РФ

1. Еремина, Е. А. Перспективные направления развития финансово-правовой политики Российской Федерации в сфере культуры [Текст] / Е. А. Еремина // Ленинградский юридический журнал. – 2017. – № 4. – С. 182-191 (0,5 а.л.).

2. Еремина, Е. А. Основы финансово-правовой политики Российской Федерации в сфере культуры [Текст] / Е. А. Еремина // Правовая культура. – 2018. – № 1. – С. 131-135 (0,28 а.л.).

3. Еремина, Е. А. Национальный проект «Культура» как инструмент финансово-правовой политики в сфере регулирования деятельности государственных учреждений культуры [Текст] / Е. А. Еремина // Вопросы экономики и права. – 2019. – № 6. – С. 21-25 (0,46 а.л.).

4. Еремина, Е. А. Особенности налогово-правового стимулирования институтов государственно-частного партнерства, благотворительной деятельности и меценатства как инструментов финансового обеспечения государственных учреждений культуры [Текст] / Е. А. Еремина // Ленинградский юридический журнал. – 2019. – № 3. – С. 178-187 (0,61 а.л.).

Статьи в международных журналах, включенных в базу WEB OF SCIENCE

5. Eremina, E. A. Financial and legal background of state and banking incentives for digital transformation of the cultural sphere during the COVID-19 pandemic [Электронный ресурс] / E. V. Pokachalova, A. S. Alimbekova, T. A. Malysheva, E. A. Eremina // SHS Web of Conferences, Vol. 93, 3rd International Scientific Conference on New Industrialization and Digitalization (NID 2020). (December 12, 2020) / Ed. by E. B. Dvoryadkina and E. G. Animitsa. Ekaterinburg : EDP Sciences, 2021. – URL: <https://doi.org/10.1051/shsconf/20219302012> (0,46 а.л., авт. не разделено).

Статьи в сборниках материалов конференций

6. Еремина, Е. А. Дискуссионные вопросы определения специальной правосубъектности государственных учреждений культуры [Текст] / Е. А. Еремина // Право и общество в условиях глобализации: перспективы развития : сб. науч. тр. по матер. междунар. науч.- практ. конф. «Значение российского и международного права в процессе повышения гражданской активности в Российской Федерации: вопросы теории и практики» (12 декабря 2017 г.) / под ред. В. В. Бехер, Н. Н. Лайченковой. – Саратов : Саратовский социально-экономический институт (филиал) РЭУ им. Г. В. Плеханова, 2018. – С. 216-222 (0,37 а.л.).

7. Еремина, Е. А. Налогово-правовая политика как определяющий фактор трансформации налоговой правосубъектности государственных

учреждений культуры в условиях цифровой экономики [Текст] / Е. А. Еремина // Цифровая экономика как вектор трансформации правосубъектности участников налоговых отношений в России и за рубежом : сб. науч. тр. по матер. междунар. науч.-практ. конф. в рамках IV Саратовских финансово-правовых чтений научной школы Н. И. Химичевой. – Саратов : Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2019. – С. 51-56 (0,35 а.л.).

8. Еремина, Е. А. Принцип эффективности управления финансами государственных учреждений культуры в контексте правового обеспечения финансовой культуры общества [Текст] / Е. А. Еремина // Повышение финансовой грамотности и финансовой культуры: современные правовые аспекты : сб. науч. тр. по матер. междунар. науч.-практ. конф. в рамках II Саратовских финансово-правовых чтений научной школы Н. И. Химичевой (31 мая 2018 г.) / под ред. Е. В. Покачаловой. – Саратов : Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2020. – С. 74-79 (0,31 а.л.).

9. Еремина, Е. А. Принцип социальной направленности финансово-правового регулирования как правовая основа деятельности государственных учреждений культуры [Текст] / Е. А. Еремина // Юридические науки, правовое государство и современное законодательство : сб. ст. X междунар. науч.-практ. конф. – Пенза : МЦНС «Наука и Просвещение», 2020. – С. 91-94 (0,22 а.л.).

10. Еремина, Е. А. Некоторые вопросы правового регулирования финансового обеспечения деятельности государственных учреждений культуры [Текст] / Е. А. Еремина // Теоретические аспекты юриспруденции и вопросы правоприменения : сб. ст. по матер. XXXIII междунар. науч.-практ. конф. – № 3 (33). – М. : Изд-во «Интернаука», 2020. – С. 12-15 (0,22 а.л.).

11. Еремина, Е. А. Публично-правовая природа договора о предоставлении бюджетных средств как основание определения бюджетной правосубъектности государственных учреждений культуры [Текст] /

Е. А. Еремина // Право и общество в условиях глобализации: перспективы развития : сб. науч. тр. по матер. междунар. науч.-практ. конф. «Экономико-правовое регулирование частных и публичных интересов в условиях цифровой реальности» (12 декабря 2019 г.) / под ред. В. В. Бехер, Н. Н. Лайченковой. – Саратов : Изд-во Саратовского социально-экономического института (филиала) РЭУ им. Г.В. Плеханова, 2020. – С. 272-275 (0,24 а.л.).

Статьи в иных научных изданиях

12. Еремина, Е. А. Особенности эффективности правового регулирования налогового стимулирования государственных учреждений культуры по региональным налогам [Текст] / Е. А. Еремина // Эффективность отраслевого правового регулирования: кол. моногр. / под общ. ред. Н. Н. Лайченковой. – Саратов : Саратовский социально-экономический институт (филиал) РЭУ им. Г. В. Плеханова, 2019. – С. 97-111 (0,97 а.л.).