

## **ОТЗЫВ ОФИЦИАЛЬНОГО ОППОНЕНТА**

**на диссертацию Ереминой Елизаветы Анатольевны  
на тему: «Государственные учреждения культуры как субъекты  
финансового права», представленной в диссертационный совет  
Д 212.239.01 при федеральном государственном бюджетном  
образовательном учреждении высшего образования  
«Саратовская государственная юридическая академия» на соискание  
ученой степени кандидата юридических наук по специальности  
12.00.04 –финансовое право; налоговое право; бюджетное право  
(Саратов, 2021, 246 с.)**

Актуальность представленной к рецензированию диссертации не вызывает сомнений, она важна сегодня как в теоретическом, так и в практическом аспектах. Системный кризис культуры в XXI веке – это комплексная, многоотраслевая, многоаспектная, сложно преодолимая проблема, несмотря на сформированное национальное законодательство, выработанную государственную культурную политику, цифровизацию, наличие федеральных и президентских грантовых программ, направленных на популяризацию культурного наследия России, сохранение народных культурных традиций, расширение роли организаций культуры, библиотек, музеев, создание и развитие креативных общественных пространств, продвижение современных форм культуры и искусства, донесение средствами культуры и искусства новых возможностей человека. Остаются проблемы, связанные с недостаточным финансированием государственных учреждений культуры, привлечения дополнительных внебюджетных источников, инвестиций в культурную сферу. В современной сложной экономической ситуации предоставление налоговых льгот и налоговое стимулирование важны для стабильной финансовой деятельности государственных

учреждений культуры. Вышеперечисленное требует научного осмысления автором финансово- правового регулирования деятельности государственных учреждений культуры, в том числе вопросов финансового обеспечения их деятельности, налогового стимулирования, цифровизации деятельности, закупок товаров, работ и услуг, финансового контроля в исследуемой сфере.

В связи с этим цель, поставленная в диссертационном исследовании, Елизаветой Анатольевной Ереминой, важна для науки финансового права и правоприменительной деятельности в бюджетной и налоговой сферах. На основании изложенного, диссертационное исследование Е.А. Ереминой, представленное на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право, с позиции актуальности является своевременным.

Диссертационное исследование имеет десять взаимосвязанных, логически выстроенных, последовательных задач, из которых основными следует считать: раскрытие сущности финансовой правосубъектности государственных учреждений культуры; дифференциация инструментов финансово-правовой политики в области культуры; систематизация основных форм налогового стимулирования добровольного формирования децентрализованных денежных фондов государственных учреждений культуры; обобщение основных форм финансового обеспечения деятельности государственных учреждений культуры в процессе распределения финансовых ресурсов Российской Федерации; формулирование предложений по совершенствованию законодательства, регулирующего деятельность государственных учреждений культуры как субъектов финансового права.

Методологическую основу диссертационного исследования Е.А. Ереминой составили общенаучные (диалектический метод, анализ, синтез, обобщение, сравнение, системно-структурный, логический), а также частнонаучные (формально-юридический, сравнительно-правовой, правового моделирования и т.д.) методы познания.

Научная новизна рецензируемой диссертации и личный вклад диссертанта Е.А. Ереминой в теорию финансового, бюджетного, налогового права состоит в:

– разработке теоретических основ финансово-правового регулирования участия государственных учреждений культуры в финансовой деятельности государства, а именно формулировании авторских определений: «государственное учреждение культуры», «бюджетная правосубъектность государственного учреждения культуры», «налоговая правосубъектность государственного учреждения культуры»;

– выработке предложений по совершенствованию отдельных норм Налогового кодекса РФ, Бюджетного кодекса РФ, Основ законодательства о культуре, в Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», Федеральный закон от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Положительно оценивая научную новизну, следует отметить практическую значимость диссертационного исследования Е.А. Ереминой, которая подтверждается актом о внедрении результатов исследования в деятельность Министерства культуры Саратовской области. Основные положения, выводы и предложения по исследуемой тематике докладывались Е.А. Ереминой на международных научно-практических конференциях и содержатся в 12 опубликованных статьях, из них 4 – 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 базу Web of Science.



Структура диссертационного исследования определена целями и задачами, логикой исследования и состоит из введения, двух глав, пяти параграфов, пяти подпараграфов, заключения, библиографического списка использованных источников и приложений.

В первой главе диссертационного исследования автор раскрывает особенности финансовой правосубъектности, правовую сущность и финансово-правовую политику как основу финансово-правового регулирования деятельности государственных учреждений культуры (с.20-75). Верным представляется вывод автора (с.50), что государственные учреждения культуры обладают финансовой правосубъектностью.

Исследуя финансово – правовую политику (с.52-75) автор логично формулирует вывод (с.74), что финансово-правовая политика в области деятельности государственных учреждений культуры – это основанная на нормах Конституции РФ разновидность правотворческой и правоприменительной деятельности, включающая в себя совокупность мероприятий, осуществляемых государством по созданию, реализации правовых норм, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в процессе образования и использования децентрализованных фондов денежных средств государственных учреждений культуры как участников финансовой деятельности государства. Следует поддержать позицию автора (с.75), определившем цель «финансово-правовой политики в области функционирования государственных учреждений культуры», а именно «разработка эффективного финансово-правового регулирования в сфере финансовой деятельности государства с участием государственных учреждений культуры, направленного на сохранение, создание, распространение и освоение культурных ценностей, предоставление культурных благ населению».

Во второй главе диссертант исследование государственных учреждений культуры как субъектов финансового права (с.76-187) начинает с анализа



особенностей участия государственных учреждений культуры в финансовой деятельности государства (с.76-93), исследуются основные позиции известных ученых в области финансового права на понятие «финансовая деятельность государства, государственного учреждения», определяются принципы финансовой деятельности. Теоретически обоснованным и логичным представляется вывод диссертанта, что «правовое регулирование процесса осуществления финансовой деятельности государства с участием государственных учреждений культуры основывается на общеправовых принципах, принципах финансового права и финансовой деятельности государства» (с.93). Далее диссертант определяет отличительные особенности участия государственных учреждений культуры как субъектов финансового права в финансовой деятельности государства, что так же заслуживает одобрения.

Во втором параграфе исследуя особенности правового регулирования налогообложения государственных учреждений культуры (с.94-136) автор приходит к достоверному выводу о дифференциации налоговых льгот (с.114) на: налоговые льготы, направленные на сохранение культурного и исторического наследия и налоговые льготы, способствующие созданию благоприятных условий для устойчивого развития сферы культуры. Диссертантом исследованы особенности налогового стимулирования привлечения внебюджетных источников финансового обеспечения деятельности государственных учреждений культуры (с.117-136), автор констатирует что «привлечение внебюджетных источников финансового обеспечения деятельности государственных учреждений культуры возможно за счет осуществления приносящей доход деятельности, привлечения дополнительных средств с использованием добровольных методов формирования децентрализованных фондов денежных средств учреждений посредством механизмов ГЧП, меценатской и благотворительной деятельности, а также фондов целевого капитала». Следует согласиться с позицией автора, выделяющего проблемы осуществления внутреннего

финансового контроля со стороны Минкультуры России как регулятора государственной политики в сфере культуры (с.185).

Выводы и предложения Е.А. Ереминой обоснованы и достоверны, позволяют констатировать личный вклад диссертанта в развитие науки финансового права, могут быть использованы в законотворческой деятельности, практическими, педагогическими, научными работниками, при подготовке учебников, учебных пособий, программ, лекций для бакалавров, магистрантов, аспирантов по финансовому, бюджетному, налоговому праву.

В целом диссертационное исследование Е.А. Ереминой отличается системностью изложения материала, последовательностью проведенного анализа – от общего к частному, демонстрирует навыки, способности научного осмысления теоретических и практических проблем науки финансового права.

В заключении автор формулирует выводы и предложения по исследуемым вопросам и проблемам, имеющие существенное значение для науки финансового права и перспектив осмысления новых научных разработок.

Положительно оценивая диссертационное исследование Е.А. Ереминой, представляется необходимым обратить внимание на ряд положений, которые носят дискуссионный характер и нуждаются в дополнительной аргументации.

1. На с.50 диссертационного исследования и в положении 1, выносимым на защиту, автор включает в финансовую правосубъектность государственных учреждений культуры – бюджетную, налоговую правосубъектность, а также правосубъектность в области организации страхового дела, которые определяются в соответствии с финансово-правовым статусом конкретного учреждения культуры. Диссертант обращает внимание на то, что лишь некоторые учреждения по договору страхования наделяются правовым статусом выгодоприобретателя (бенефициара), тем не менее, на с.45. диссертационного исследования указывает на то, что в силу наличия у



учреждений культуры субъективных прав и юридических обязанностей в процессе организации страхового дела и наделения правовым статусом выгодоприобретателя (бенефициара) возникает возможность говорить о наличии свойства финансовой правосубъектности в сфере организации страхового дела. Данная позиция диссертанта недостаточно аргументирована, в связи с этим видится необходимым уточнить позицию автора о включении в финансовую правосубъектность государственных учреждений культуры – правосубъектность в области организации страхового дела.

2. В первом параграфе диссертационного исследования (с.20-51) автор исследует категорию «финансовой правосубъектности государственного учреждения культуры». При обращении к структуре данной категории, диссертант ограничивается лишь рассмотрением прав и обязанностей учреждений как элементов финансово-правового статуса. Однако, юридическая ответственность как элемент финансово – правового статуса государственных учреждений культуры автором не исследована.

3. В параграфе 1.2. (с.52-75), посвященном финансово-правовой политике как основе финансово-правового регулирования деятельности государственных учреждений культуры Е.А. Еремина демонстрирует возможные меры поддержки сферы культуры, включая дифференцированные нормативы, общенациональную лотерею в области культуры, институт бюджетных назначений, «маркированные налоги» (стр.71-74). Вместе с тем из текста диссертации не ясна позиция диссертанта о целесообразности применения перечисленных мер. В связи с чем, авторская позиция по данному вопросу требует уточнения.

4. На с.72,132,133 диссертационного исследования автором анализируется зарубежная практика механизма привлечения дополнительных негосударственных финансовых средств в учреждении общенациональной лотереи в области культуры, а также практика резервных взносов на примере



США. Однако, в диссертации недостаточно анализа зарубежного опыта в области функционирования государственных учреждений культуры.

Думается, что ценность предложений Е.А. Ереминой была бы более весомой при демонстрации и представлении в диссертационном исследовании норм зарубежного законодательства, научных концепций, позиций, мнений зарубежных ученых юристов и экономистов, что особенно важно, поскольку примеры из зарубежного опыта могут стать моделями для реализации идентичных мер на территории Российской Федерации.

Сделанные замечания носят частный и дискуссионный характер, не влияют на общее положительное мнение о диссертационном исследовании Е.А. Ереминой и призваны нацелить автора на дальнейшие научно-исследовательские разработки по данной тематике.

В целом диссертационное исследование Е.А. Ереминой свидетельствует о единолично выполненной, самостоятельной, обладающей внутренним единством научно-квалификационной, творческой работе на актуальную тему, имеющей научно-теоретическое и практическое значение, в которой на основании выполненных автором исследований разработаны теоретические положения, совокупность которых свидетельствует о решении научной задачи, имеющей значение для развития науки финансового права.

Автореферат Е.А. Ереминой соответствует предъявляемым требованиям и отражает основное содержание диссертационной работы.

Диссертационное исследование Е.А. Ереминой на тему: «Государственные учреждения культуры как субъекты финансового права» отвечает предъявляемым к данного рода работам требованиям, содержащимся в разделе II Положения о порядке присуждения учёных степеней, утверждённого Постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 г. № 842 (в ред. Постановления Правительства Российской Федерации от 01.10.2018 г. № 1168), в силу чего ее автор — Ерёмина Елизавета Анатольевна, заслуживает присуждения учёной степени кандидата

юридических наук по специальности 12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право.

**Официальный оппонент**

**профессор кафедры финансового права  
ФГБОУ ВО «Российский государственный  
университет правосудия»,  
доктор юридических наук, доцент  
30 апреля 2021 г.**

**И.В. Бит-Шабо**

**Сведения об официальном оппоненте:**

Бит-Шабо Инесса Витальевна

Почтовый адрес: 117418, г. Москва, Новочерёмушкинская ул., д.69

Тел.: + 7 (495) 332-53-51; E-mail: [raj-priem@mail.ru](mailto:raj-priem@mail.ru); Web-сайт:

<http://www.rgup.ru>

Наименование организации:

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования «Российский государственный университет  
правосудия».

ПОДПИСЬ ЗАВЕРЯЮ  
СПЕЦИАЛИСТ ПО КАДРАМ



*И.В. Бит-Шабо*  
*В.А. Мухоморова А.А.*



## Сведения об официальном оппоненте:

1. Бит-Шабо Инесса Витальевна

2. Доктор юридических наук (юридические науки, 12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право)

3. Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский государственный университет правосудия», профессор кафедры финансового права

4. Основные публикации официального оппонента по теме диссертации за последние 5 лет в рецензируемых научных изданиях:

1. *Бит-Шабо И.В.* Проблемы закрепления института льгот по уплате страховых взносов как инструмента социальной политики российской федерации // Финансовое право. 2020. № 12. С. 34-37.

2. *Бит-Шабо И.В.* К вопросу о сущности и принципах института государственного задания // 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. 269-271.

3. *Бит-Шабо И.В.* Законодательное регулирование бюджетных отношений в контексте реализации национальных проектов (на примере нац. проектов «наука» и «цифровая экономика») // Модернизация правового регулирования бюджетных отношений в условиях цифровизации экономики : сб. науч. тр. по матер. междунар. науч.-практ. конф. в рамках V Саратовских финансово-правовых чтений научной школы имени Н.И. Химичевой (23 июня 2020 г.). В 2х ч. Саратов: Изд-во Саратовской государственной юридической академии, 2020. С. 43-47.

4. *Бит-Шабо И.В.* Формирование бюджета пенсионного фонда РФ в условиях цифровой экономики // Бюджетная система государства в условиях развития цифровой экономики: правовые и экономические аспекты: сб. матер. междунар. науч.-практ. конф. (29-30 ноября 2019 г.). М.: Изд-во Российского государственного университета правосудия, 2020. С. 124-128.

5. *Бит-Шабо И.В.* Публично-правовая и частно-правовая природа института государственно-частного (муниципально-частного) партнерства // Безопасность бизнеса. 2020. № 4. С. 3-7.

6. *Бит-Шабо И.В.* К вопросу о значении правоприменительной практики по страховым взносам в реализации социальной политики государства // Финансовое право. 2019. № 10. С. 2-7

7. *Бит-Шабо И.В.* Значение диджитализации налогообложения в процессе повышения эффективности исполнения обязанности по уплате налогов // Финансовое право. 2019. № 12. С. 33-36.

8. *Бит-Шабо И.В.* К вопросу о едином налоговом платеже физического лица как способе стимулирования обязанности по уплате налогов // Налоговая система Российской Федерации в условиях развития цифровой экономики: правовые и экономические аспекты : сб. матер. междунар. науч.-практ. конф. (30 ноября - 1 декабря 2018 г.) / под ред. И.А. Цинделиани. М.: Изд-во Российского государственного университета правосудия, 2019. С. 109-114.

9. *Бит-Шабо И.В.* Современные тенденции развития законодательства зарубежных государств и направления совершенствования финансовой сферы социального обеспечения в российской федерации в сфере деятельности государственных социальных внебюджетных фондов // Сборник научных трудов кафедры финансового права Российского государственного университета правосудия / под ред. И.А. Цинделиани. М.: Изд-во Российского государственного университета правосудия, 2019. С. 46-74.

10. *Бит-Шабо И.В.* Особенности правового регулирования финансово-контрольных отношений с участием государственных социальных внебюджетных фондов в Российской Федерации // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2017. № 4. С. 61-78.

В диссертационный совет  
Д 212.239.01 на базе ФГБОУ ВО  
«Саратовская государственная  
юридическая академия»  
г. Саратов, ул. Чернышевского, 104

**ОТЗЫВ**  
**ОФИЦИАЛЬНОГО ОППОНЕНТА**  
**на диссертацию Ереминой Елизаветы Анатольевны на тему**  
**«Государственные учреждения культуры как субъекты финансового**  
**права», представленную на соискание ученой степени кандидата**  
**юридических наук по специальности**  
**12.00.04 – Финансовое право; налоговое право; бюджетное право**

В настоящее время актуальным остается вопрос об определении финансово-правового статуса государственных (муниципальных) учреждений, порядка и источников формирования децентрализованных фондов. Значимым так же является выявление особенностей осуществления «отчетно-контрольных» отношений за использованием не только средств, предоставленных из бюджетов бюджетной системы, но и средств, аккумулируемых в указанных фондах за счет «деятельности приносящей доход».

Организации в соответствии с действующим законодательством создаются в различных организационно-правовых формах, что обуславливает различные правовые механизмы финансирования, требующие системного и комплексного осмысления. Помимо сказанного, в доктрине науки финансового права назрела необходимость проведения анализа и характеристики отношений, возникающих, как в целом при финансировании государственных (муниципальных) учреждений, так и учреждений в конкретной сфере деятельности (культура).

При этом актуальность диссертации Ереминой Е.А. очевидна и обоснована сложно-составными, разноаспектными механизмами функционирования финансов государственных (муниципальных)



учреждений с применением различных правовых инструментариев финансирования. Говоря о финансировании культуры, автор один из первых проводит исследование в подобном направлении, аргументированно обосновывая возможность выделения организаций культуры в качестве субъектов финансового права.

Вместе с этим существует и практическая потребность в комплексном анализе и выявлении правовой природы финансово-правовых оснований предоставления субсидии, определении и характеристики специфических условий, установленных при налогообложении государственных (муниципальных) учреждений в сфере культуры, особенностей проведения контрольных мероприятий уполномоченными на то органами государственной власти.

В данном научном исследовании проведена успешная попытка определения правовой природы договора (соглашения) (стр. 39-41), выявлена бюджетная правосубъектность автономных, бюджетных и казенных учреждений (стр. 42), конкретизирована налоговая правосубъектность, что характеризует научную работу Ереминой Е.А. как самостоятельное, целостное исследование финансово-правового статуса государственных учреждений культуры.

Кроме того, научная новизна диссертации отражается в выносимых на защиту положениях, иных выводах, сформулированных при умелом сочетании теоретических и практических аспектов избранной проблематики, которые отражают научно-теоретическую и практическую значимость исследования.

Научная работа Ереминой Е.А., представляет собой самостоятельное и целостное исследование основных характеристик финансово-правового статуса государственных организаций культуры в бюджетных, налоговых и иных правоотношениях. Так же автором выявлены и определены основные

направления финансово-правовой политики в области деятельности государственных учреждений культуры.

Диссертантом правильно определена цель исследования, для достижения которой поставлены и решены задачи, предопределившие последовательную и логичную структуру диссертационной работы.

Целевая направленность исследования предполагает выявление и формирование теоретико-правовых основ осуществления финансовой деятельности государственных учреждений культуры, формирование практически значимых предложений по совершенствованию действующего законодательства.

Поставленная цель обусловила формулирование понятийного аппарата относительно предмета исследования, формулирование положений, содержащих элементы новизны.

Обоснованность и достоверность сформулированных автором выводов и предложений подтверждается использованием релевантной научной методологии, изучением достаточного объема отечественной и иностранной научной литературы, международных актов, нормативных правовых актов Российской Федерации, собранных эмпирических данных, касающихся финансово-правовой составляющей деятельности и финансирования государственных учреждений культуры.

К неоспоримым достоинствам работы следует отнести выявленный и конкретизированный порядок формирования фондов денежных средств, как за счет бюджетных, так и иных источников (стр. 79).

Необходимо отметить и то, что диссертантом основательно рассмотрен и охарактеризован правовой инструментарий формирования денежных фондов исследуемых организаций за счет различных видов субсидий (стр. 145, 148, 151).

Следует поддержать позицию автора о том, что 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 (стр. 168).

При исследовании основных видов и направлений осуществления государственного финансового контроля Е.А. Еремина обоснованно приходит к выводу, что государственные учреждения культуры как субъекты финансового права являются в соответствии с действующим законодательством объектами государственного финансового контроля (стр. 185).

При этом достаточно аргументированным выглядит вывод диссертанта, о том, что соблюдение порядка, условий использования бюджетных средств, предоставляемых государственным учреждениям культуры, осуществляется при проведении внешнего контроля Счетной палатой Российской Федерации, при проведении аудита эффективности, который является важнейшим типом контрольного мероприятия (стр. 185).

Автор уделил должное внимание изучению видов нарушений при использовании бюджетных средств, результатом чего стало предложение о разработке показателей результатов эффективности и выстраивании действенных инструментов проведения внутреннего аудита эффективности (стр. 188).

Несмотря на положительную оценку содержания диссертации, следует отметить наличие в ней ряда дискуссионных вопросов (положений), требующих уточнения или же более развернутого изложения.

1. При выявлении бюджетной правосубъектности, автор исходит из его устоявшегося понимания, как основанная на нормах бюджетного права способность соответствующих субъектов права выступать субъектами бюджетного права, т.е. иметь и реализовывать бюджетные полномочия (права и обязанности), нести юридическую ответственность в случаях,



предусмотренных законодательством (стр. 35). При этом, конкретизация прав и обязанностей казенных, бюджетных и автономных учреждений, ограничивается исключительно рамками бюджетного процесса. Следует отметить, что видами бюджетных правоотношений являются, так же отношения по осуществлению государственного финансового контроля, при осуществлении которого названные организации наделены соответствующими полномочиями, в частности по предоставлению отчетности по использованию бюджетных средств. При этом не рассмотрены отношения по предоставлению отчетности об использовании бюджетных средств, что позволило бы в полном объеме проследить «реализацию» бюджетно-правового статуса исследуемых организаций.

2. Рассматривая соглашение (договор) как правовую форму формирования фондов денежных средств бюджетных, автономных учреждений, автор не выявляет отличительных особенностей соглашения (договора) и государственного контракта (вид договора), не смотря на то, что в исследовании существенное внимание уделено государственным закупкам государственными учреждениями (глава 2 параграф 2.3.2).

3. Автором сделан обобщающий вывод, о том, что неиспользованные в текущем финансовом году остатки средств, предоставленные бюджетному учреждению, используются в очередном финансовом году на те же цели (стр. 143). Подобное требует конкретизации, так как согласно пункту 4 статьи 78.1 «остатки» по грантам в форме субсидии, предоставляемые бюджетным и автономным учреждениям, подлежат возврату и (или) блокировки при закрытии финансового года, либо необходимо направить запрос на подтверждение остатков. Видится, что исследование правовых механизмов использования различных субсидий, характеризует порядок формирования фондов денежных средств бюджетных, автономных учреждений.

В целом диссертационное исследование Е.А.Ереминой свидетельствует о единолично выполненной, самостоятельной, обладающей внутренним единством научно-квалификационной, творческой работе на актуальную тему, имеющей научно-теоретическое и практическое значение, в которой на основании выполненных автором исследований разработаны теоретические положения, совокупность которых свидетельствует о решении научной задачи, имеющей значение для развития науки финансового права.

Автореферат Е.А. Ереминой соответствует предъявляемым требованиям и отражает основное содержание диссертационной работы.

Диссертационное исследование Е.А.Ереминой на тему: «Государственные учреждения культуры как субъекты финансового права» отвечает предъявляемым к данного рода работам требованиям, содержащимся в разделе II Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 г. № 842 (в ред. Постановления Правительства Российской Федерации от 01.10.2018 г. № 1168), в силу чего ее автор – Еремина Елизавета Анатольевна, заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право.

**Доцент кафедры финансового права  
ФГБОУ ВО «Московский  
государственный юридический  
университет имени О.Е. Кутафина  
(МГЮА)», к.ю.н.**

**И.В. Петрова**

(почтовый адрес: г. Москва, 125993, ул. Садовая-Кудринская, д.9, тел.: 8(499) 244-85-20, e-mail: petrova.inga-888@yandex.ru)



## Сведения об официальном оппоненте:

1. Петрова Инга Вадимовна

2. Кандидат юридических наук (юридические науки, 12.00.14 – административное право, финансовое право, информационное право)

3. Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», доцент кафедры финансового права

4. Основные публикации официального оппонента по теме диссертации за последние 5 лет в рецензируемых научных изданиях:

1. *Петрова И.В.* Аудит в бюджетной сфере: цифровые технологии его реализации // Модернизация правового регулирования бюджетных отношений в условиях цифровизации экономики : сб. науч. тр. по матер. междунар. науч.-практ. конф. в рамках V Саратовских финансово-правовых чтений научной школы имени Н.И. Химичевой (23 июня 2020 г.). В 2х ч. Саратов: Изд-во Саратовской государственной юридической академии, 2020. С. 166-170.

2. *Петрова И.В.* Бюджетные риски и их влияние на финансовую безопасность // Безопасность в бюджетно-налоговой, таможенной и иных сферах финансовой деятельности: экономические и правовые проблемы : сб. науч. тр. всерос. науч.-практ. конф. (31 октября 2017 г.). М.: Изд-во «Русайнс», 2019. С. 255-259.

3. *Петрова И.В.* Порядок финансирования из бюджетов муниципальных образований контрольно-счетных органов // Финансовое правоотношение: доктринальные и правоприменительные аспекты: сб. ст. по матер. междунар. науч.-практ. конф. (28 сентября 2016 г.) Саратов: Изд-во Саратовской государственной юридической академии, 2018. С. 166-170.

4. *Петрова И.В.* Межбюджетные трансферты как «правовой инструмент» формирования публичных финансов // Публичные финансы в XXI веке: сб. науч. ст. междунар. науч.-практ. конф. (18 декабря 2014 г.) / под ред. А.Д. Селюкова и В.А. Слепова. М.: Изд-во «Русайнс», 2017. С. 150-153.

5. *Петрова И.В.* Финансово-правовые инструменты предоставления юридическим и физическим лицам субсидий из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2017. № 8 (36). С. 56-65.

6. *Петрова И.В.* Внутриведомственный контроль в бюджетной сфере и внутренний финансовый контроль: соотношение понятий // Государственный и муниципальный финансовый контроль. 2017. № 4. С. 11-14.



**«УТВЕРЖДАЮ»**

проректор по научно-исследовательской работе  
ФГБОУ ВО «Саратовский национальный исследовательский  
государственный университет имени Н.Г. Чернышевского»

доктор физико-математических наук, профессор

Алексей Александрович Короновский

« 22 » августа 2021 г.

### **ОТЗЫВ**

**федерального государственного бюджетного образовательного  
учреждения высшего образования «Саратовский национальный  
исследовательский государственный университет имени Н.Г.  
Чернышевского» на диссертацию Ереминой Елизаветы Анатольевны  
«Государственные учреждения культуры как субъекты финансового  
права», представленную на соискание ученой степени кандидата  
юридических наук по специальности 12.00.04 - финансовое право;  
налоговое право; бюджетное право**

В контексте сложившейся парадигмы финансово-правовой науки рассмотрение правового статуса и особенностей функционирования учреждений культуры является нетрадиционным подходом к определению тематики диссертационного исследования. Однако, с одной стороны, необходимо признать, что финансовая деятельность государственных учреждений культуры имеет существенные особенности, а с другой – подобное исследование проводится впервые и, в некотором смысле, является уникальным для науки современного финансового права. Эта уникальность выражается в том, что научный финансово-правовой анализ производится в более широком – выходящим за пределы не только права финансового, но и права вообще – контексте: феномен культуры как сферы духовно-материального бытия общества и индивида определяет новый подход к восприятию финансово-правовых процессов, институтов и

научных категорий. Изложенное определяет одновременно и научную новизну, и актуальность представленной к защите диссертации.

Кроме того актуальность отраслевых (в том числе финансово-правовых) юридических исследований деятельности учреждений культуры не вызывает сомнений:

- культура выступает основным элементом национальной самоидентичности;

- сохранение культурных традиций, развитие культуры современного российского общества, а также самобытных культур народов России – гарантия стабильности общественно-государственного устройства и залог эффективности развития нашей страны;

- функционирование учреждений культуры выполняет функцию профилактики преступлений и правонарушений, так как доступность культурного досуга является одним из инструментов «отвлечения» молодежи от маргинальных идей и социальных групп;

- деятельность учреждений культуры выступает фактором «мягкого противодействия» нежелательному влиянию иностранных государств, уже открыто финансирующих мероприятия по продвижению на территории Российской Федерации нетрадиционных ценностей, чуждой идеологии и искаженных оценок ключевых событий мировой истории.

Значимость общественно-государственной работы по сохранению и развитию российской культуры подтверждается тем обстоятельством, что 2014 год был объявлен годом культуры в Российской Федерации, а 2019-й стал годом театра.

Роль финансового права в механизме социального управления такова, что ни одно значительное государственное мероприятие, программа или направление деятельности, в том числе в сфере культуры, не могут быть реализованы без осуществления финансовой деятельности. Следовательно, совершенствование данной деятельности имеет большое как общественное,



так и государственное значение. Изложенное определяет высокую актуальность исследования финансово-правового статуса учреждений культуры.

К достоинствам диссертации, представленной к защите Е.А. Ереминой, следует отнести следующее:

1. Автор с самого начала методически верно подошел к исследованию: в параграфе 1.1 (стр. 25-33) четко определен предмет исследования, проведено отграничение сферы научного поиска от смежных областей, из контекста работы исключены «сопутствующие» – не подлежащие научному анализу в рамках заявленной цели – правовые категории (например, частные организации). В результате соискатель формирует «область исследования» финансово-правового статуса государственных учреждений культуры, включая в нее их бюджетную и налоговую правосубъектность, а также правосубъектность в сфере организации страхового дела (стр. 33).

2. Сформулировано авторское определение государственного учреждения культуры как субъекта финансово-правового регулирования, выделены компоненты финансовой правосубъектности государственного учреждения культуры (стр. 51-52, положение 1, выносимое на защиту).

3. Разработана классификация налоговых льгот, предоставляемых государственным учреждениям культуры, а также иным субъектам в связи с деятельностью учреждений культуры, произведена их оценка (стр. 114-115, положение 5, выносимое на защиту). Данная часть исследования соотносится с широко применяемой в деятельности налоговых органов концепцией «налоговых расходов» (письмо Министерства финансов РФ от 12 июля 2017 г. № 23-05-07/44458 «Об эффективности налоговых льгот и преференций бюджетов бюджетной системы Российской Федерации»). Поэтому пятое положение, выносимое на защиту, может быть использовано в качестве теоретической базы при исследовании налоговых расходов бюджета.



4. Е.А. Еремина в целях совершенствования деятельности по финансированию учреждений культуры предлагает произвести четкое правовое разграничение понятий «государственная программа» и «национальный проект», уточнить статус национального проекта в системе стратегического планирования (стр. 16, 66-68). Данное предложение необходимо поддержать: неопределенность (спутанность) правового статуса мероприятий, реализуемых в сфере развития культуры, неизбежно влечет снижение эффективности финансовой деятельности, неоднородность правоприменения на территории РФ, а также, в отдельных случаях, может вызывать конфликт компетенций органов государственной власти.

5. Автором справедливо обосновывается, что применительно к финансированию учреждений культуры принцип «бюджетирования, ориентированного на результат» приобретает своеобразное значение, так как «результат» может и должен выражаться в первую очередь не в экономических итогах деятельности государственного учреждения культуры, а в повышении качества жизни, которое выражается в удовлетворении культурных потребностей общества (стр. 89-90). С утверждением соискателя необходимо полностью согласиться. Кроме того данный пример наглядно демонстрирует отличие парадигмы финансового права, ориентированной на удовлетворение общезначимых потребностей социума посредством использования публичных денежных фондов, от парадигмы классической экономической науки, ориентированной на извлечение как можно большей нормы прибыли в процессе использования имеющихся в распоряжении экономического агента ресурсов.

6. Представляет интерес высказанная соискателем идея гарантированности использования учреждением культуры денежных средств, высвобожденных в результате применения налоговых льгот, на заранее определенные цели (стр. 113). По существу автор предлагает систему оценки эффективности предоставления налоговых льгот на



основании корреляции между суммами «экономии на налогах» и расходами, которые за счет данной экономии производятся. Данное предложение достойно внимания и последующего развития в правоприменительной практике: действительно, оценка эффективности налоговых льгот чрезвычайно затруднительна. Их предоставление оставляет дополнительные денежные средства в распоряжении налогоплательщика, однако далее достаточно трудно проследить, использованы они на развитие учреждения и улучшение контрольных показателей его функционирования либо, в связи с неэффективной финансовой деятельностью и низким качеством бюджетного управления со стороны руководителей учреждений, не приносят ощутимого результата. Закрепление конкретных целей использования высвобожденных в связи с применением налоговых льгот денежных средств позволит применять показатели фактической реализации данных целей в качестве показателей эффективности предоставления налоговых льгот. Изложенную инициативу автора следует квалифицировать как научно-практическое достижение.

7. Автор обращает внимание на проблему «выпадающих доходов» государственных учреждений культуры, возникающих в результате предоставления ими предусмотренных законодательством льгот определенным категориям граждан (стр. 151). Для ее решения соискатель предлагает дополнить ст. 78.1 Бюджетного кодекса РФ пунктом 9, согласно которому учреждениям культуры должны предоставляться бюджетные субсидии в целях возмещения недополученных доходов, возникающих в связи с исполнением требований законодательства. Предложенное нововведение кажется справедливым и целесообразным. Вызывает лишь удивление, что описанное обстоятельство – отсутствие компенсации выпадающих доходов учреждениям культуры – имеет место и не урегулировано законодательно. Это не соответствует «общей практике» современного российского финансового регулирования, которое, как



правило, стремится компенсировать доходы, недополученные по причине исполнения федерального законодательства или в связи с делегированием отдельных полномочий. В связи с изложенным указанное предложение соискателя необходимо поддержать.

8. Несомненным достоинством исследования также является использование большого количества законодательных (в том числе международно-правовых) актов и доктринальных источников отечественных и зарубежных авторов.

Вместе с тем диссертация Е.А. Ереминой не лишена и ряда недостатков:

1. Предложение по расширению случаев закупки у единственного поставщика (стр. 167, положение 8, выносимое на защиту) является спорным. Следует полностью согласиться с тем обстоятельством, что закупки, осуществляемые учреждениями культуры, часто имеют свою специфику. Однако законодательные ограничения, установленные для осуществления закупок у единственного поставщика, в первую очередь имеют своей целью снижение угрозы возникновения коррупционных факторов. Поэтому указанную инициативу соискателя (о расширении перечня случаев закупки у единственного поставщика) возможно реализовать лишь совместно с дополнительным антикоррупционным механизмом, позволяющим избежать злоупотреблений при осуществлении данной категории закупок. Автором подобного механизма предложено не было, поэтому изложенное предложение Е.А. Ереминой как минимум требует доработки.

2. Вызывает сомнение необходимость специального выделения страховой финансовой правосубъектности (правосубъектности в сфере организации страхового дела) учреждений культуры (стр. 33, 44-45, 50).

Если бюджетная и налоговая правосубъектность являются универсальными компонентами правового статуса учреждений культуры, то



страховая правосубъектность – частный случай (свойственный, в основном, музеям и иным организациям, осуществляющим хранение культурных ценностей). Большинство учреждений культуры субъектами страховых отношений, как правило, не является. Если же они принимают участие в страховых правоотношениях, то их правовое положение не имеет никакой специфики, обусловленной статусом государственного учреждения культуры.

Точно также культурные учреждения могут стать участниками (и соответственно реализовать правосубъектность) иных финансовых отношений, например, валютных – при организации международных культурных мероприятий. Однако, подобная правосубъектность будет носить индивидуальный разовый характер, а не являться имманентным специфическим свойством учреждений культуры как субъекта финансового права.

В связи с изложенным выделение правосубъектности учреждений культуры в сфере организации страхового дела требует дополнительного авторского обоснования.

3. На стр. 77 Е.А. Еремина пишет: «Представляется необходимым рассмотреть соотношение двух составляющих деятельности государственных учреждений культуры как субъектов финансового права, а именно: финансовая деятельность государственных учреждений культуры и участие государственных учреждений культуры в финансовой деятельности государства».

Из последующей аргументации с необходимой очевидностью не следуют основания разграничения категорий «финансовая деятельность государственных учреждений культуры» и «участие учреждений культуры в финансовой деятельности государства». Напротив, складывается впечатление, что они представляют собой части последовательного взаимосвязанного процесса и первое – финансовая деятельность



государственных учреждений культуры – является лишь производным (или продолжением) второго – участия учреждений культуры в финансовой деятельности государства. Соискателем недостаточно ясно обосновывается дифференциация этих понятий. Также не очевидно значение указанного разграничения для достижения поставленных целей и задач исследования. Автору предлагается уточнить свою позицию по данному вопросу.

4. Соискатель предлагает распространить действие п. 1.13 ст. 284 Налогового кодекса РФ, предусматривающего применение ставки 0% по налогу на прибыль организаций, не только на учреждения культуры (музеи, театры и библиотеки), созданные субъектами РФ и муниципальными образованиями, но и на федеральные учреждения культуры (стр. 99-100).

Однако данное предложение кажется несколько преждевременным: с одной стороны, необходимо согласиться с автором, так как нормативное регулирование, исключающее федеральные учреждения культуры из сферы действия п. 1.13 ст. 284 НК РФ, внешне выглядит несправедливым и дискриминирует их в сравнении с региональными и муниципальными учреждениями культуры. С другой стороны, указанная норма НК РФ является не способом поддержки учреждений культуры, а выступает в качестве инструмента обеспечения сбалансированности региональных и местных бюджетов. Освобождая региональные и муниципальные учреждения культуры от уплаты налога на прибыль организаций, законодатель тем самым позволяет соответствующим бюджетам оптимизировать (уменьшить) расходы на их содержание. При этом в соответствии с п. 2 ст. 56 Бюджетного кодекса РФ сумма налога на прибыль организаций, взимаемого по ставке 17%, подлежит зачислению в бюджеты субъектов РФ (в федеральный бюджет зачисляется лишь сумма налога, взимаемая по ставке 3%). Поэтому освобождение федеральных учреждений культуры (по аналогии с региональными и муниципальными) от уплаты



налога на прибыль снизит объем доходов бюджетов субъектов РФ, которые и без того нередко являются дефицитными.

В связи с изложенным распространение п. 1.13 ст. 284 НК РФ на федеральные музеи, театры и библиотеки будет болезненно для бюджетов субъектов РФ, хотя и принесет «налоговую экономию» соответствующим учреждениям культуры. Таким образом, указанное предложение соискателя поддержано быть не может.

5. Достаточно спорным выглядит включение в наименование параграфа 2.2.2 указания на цифровизацию экономики («Особенности налогового стимулирования привлечения внебюджетных источников финансового обеспечения деятельности государственных учреждений культуры в условиях цифровизации экономики»). Из содержания параграфа не усматривается значимость фактора цифровизации в проведенном исследовании: цифровой трансформации уделено незначительное внимание в заключительной части указанного раздела работы (стр. 134-135), существенного влияния фактора цифровой трансформации на финансово-правовое положение учреждений культуры не выявлено. Таким образом, соискателю следует дополнительно аргументировать значение общей цифровизации экономики в финансово-правовой деятельности государственных учреждений культуры.

Вместе с тем изложенные замечания носят, в целом, дискуссионный характер и не снижают общую положительную оценку исследования Е.А. Ереминой. Полученные соискателем научные результаты обогащают теорию финансового права, направлены на совершенствование правового регулирования и должны найти свое отражение в законотворческой и правоприменительной деятельности.

Следует констатировать, что цель работы Е.А. Ереминой – формирование теоретических основ финансово-правового регулирования деятельности государственных учреждений культуры как субъектов



финансового права, выработка научно-обоснованных предложений по совершенствованию действующего законодательства в указанной сфере – успешно достигнута, а поставленные задачи решены.

Исследование, изложенное в представленной к защите диссертации, является логически завершенным, характеризуется научной новизной и теоретической значимостью, выполнено на высоком научном уровне. Многие положения работы, могут быть использованы при организации учебного процесса по дисциплинам «Финансовое право» и «Бюджетное право». Полученные научные результаты следует считать достоверными, что определяется точностью применения использованных методов и надежностью теоретической базы исследования.

Автореферат диссертации отражает ее основное содержание и позволяет получить целостное представление о проведенном исследовании. Основные результаты работы Е.А. Ереминой изложены в 12 научных статьях, 4 из которых опубликованы в рецензируемых журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации для опубликования основных научных результатов диссертаций.

Изложенное позволяет заключить, что диссертация Ереминой Елизаветы Анатольевны «Государственные учреждения культуры как субъекты финансового права» является самостоятельной научно-квалификационной работой, в которой содержится решение научной задачи, имеющей значение для развития доктрины современного российского финансового права. Диссертация соответствует требованиям раздела II Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842 (в ред. постановления Правительства РФ от 1 октября 2018 г. № 1168), а ее автор – Елизавета Анатольевна Еремина – заслуживает присуждения ученой

степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право.

Отзыв подготовлен кандидатом юридических наук, доцентом Антоном Сергеевичем Кондукторовым и обсужден на заседании кафедры таможенного, административного и финансового права 19 апреля 2021 г., протокол № 9.

Заведующий кафедрой таможенного,  
административного и финансового права  
ФГБОУ ВО «Саратовский национальный  
исследовательский государственный университет  
имени Н.Г. Чернышевского»,  
начальник Саратовской таможни,  
генерал-майор таможенной службы,  
кандидат юридических наук,  
доцент



Сергей Александрович Овсянников



Сведения о ведущей организации:

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского»

Почтовый адрес: 410012, г. Саратов, ул. Астраханская, д. 83

Тел.: (8452) 261696

E-mail: rector@sgu.ru



## Сведения о ведущей организации:

1. Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского», СГУ

2. Россия, г. Саратов, ул. Астраханская, 83

3. Почтовый адрес: 410012, Россия, г. Саратов, ул. Астраханская, 83;

тел.: +7 (8452) 515733;

e-mail: rector@sgu.ru;

официальный сайт: [www.sgu.ru](http://www.sgu.ru).

4. Основные публикации работников ведущей организации по теме диссертации за последние 5 лет в рецензируемых научных изданиях:

1. *Кондукторов А.С.* Правовые основы и фактические результаты развития сервиса «Личный кабинет налогоплательщика» // 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 (23 мая 2019 г.). Ч. I / под общ. ред. Е.В. Покачаловой, М.Б. Разгильдиевой. Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2020. С. 30-34.

2. *Кондукторов А.С.* О справедливости извлечения и распределения прибыли государственными предприятиями при осуществлении финансово-хозяйственной деятельности // Государственный и муниципальный финансовый контроль. 2016. № 2. С. 7-11.

3. *Лайченкова Н.Н., Литвинова Ю.М.* Нецелевое использование бюджетных средств: сущность направления противодействия // 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. 282-285.

4. *Лайченкова Н.Н., Нефедова С.А.* Проблемы становления института государственно-частного партнерства в системе здравоохранения в Российской Федерации // Ленинградский юридический журнал. 2017. № 1 (47). С. 118-125.

5. *Лайченкова Н.Н., Литвинова Ю.М.* К вопросу о необходимости реформирования финансово-контрольных органов // XXI Царские чтения: материалы междунар. науч. конф., (25-26 апр. 2017 г.). СПб.: Изд-во ЛГУ им. А.С. Пушкина, 2017. Т. 3. С. 36-40.

6. *Лайченкова Н.Н.* Налогообложение автономных некоммерческих организаций в системе функционирования Российской Федерации как социального государства // Право и общество в условиях глобализации:

перспективы развития: сб. науч. тр. по матер. междунар. науч.-практ. конф / под ред. В.В. Бехер, Н.Н. Лайченковой. Саратов: Изд-во Саратовского социально-экономического института (филиала) РЭУ им. Г.В. Плеханова, 2017. С. 234-238.

7. *Лайченкова Н.Н.* Эффективность современной системы налогового законодательства как гарантия суверенитета Российской Федерации // Международный и национальный механизмы обеспечения суверенитета: матер. VIII междунар. Конституционного Форума, посвященного 80-летию Саратовской области (16 декабря 2016 г.). Ч. I. Саратов: Саратовский источник, 2017. С. 116-118.

8. *Малышева Т.А.* Гуманитарная помощь в условиях пандемии COVID-19: финансово-правовой аспект // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2020. № 4. С. 150-156.

9. *Малышева Т.А.* К вопросу об особенностях финансовых правоотношений, возникающих при гуманитарном содействии // 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. 262-265.

10. *Малышева Т.А.* К вопросу о финансово-правовой сущности гуманитарной помощи // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2018. № 4. С. 295-299.

11. *Малышева Т.А.* К вопросу об особенностях финансово-правовых льгот при оказании гуманитарного содействия // NovaInfo.Ru (Электронный журнал). 2017. № 66. URL: <http://novainfo.ru/article/13184>