

УДК 347.73

Финансирование образования: система правового регулирования**Чеха Вадим Витальевич**

Кандидат юридических наук, доцент,
начальник управления правового и кадрового обеспечения,
Россотрудничество,
119019, Российская Федерация, Москва ул. Воздвиженка 18/9;
e-mail: tschecha77@list.ru

Аннотация

Статья посвящена исследованию системы регулирования финансирования образования. В данной статье раскрывается понятие системы образования, приведена характеристика источников права, включаемых в ее состав и соотносящихся между собой по иерархическому принципу. Обоснована особая роль Конституции России в системе регулирования финансирования образования. При этом доказано, что в систему регулирования финансирования образования включаются множество типичных и нетипичных источников правового регулирования финансирования образования, представленных в статье в виде таблицы. Особо отмечена роль нетипичных источников правового регулирования финансирования образования – судебной практики и нормативных договоров, документов объединяемые в рамках категории «мягкого» права - писем, рекомендаций, телеграмм и других. Результаты исследований могут быть применены в сфере правотворчества на различных уровнях и в деятельности органов управления образованием.

Для цитирования в научных исследованиях

Чеха В.В. Финансирование образования: система правового регулирования // Вопросы российского и международного права. 2017. Том 7. № 7А. С.274-283.

Ключевые слова

Финансирование, бюджет, образование, источник финансового права, дифференциация источников финансового права, типичные и нетипичные источники права, юридическая сила источника права, иерархия источников права.

Введение

Финансирование за счет бюджета какой-либо сферы предполагает выделение, получение, использование бюджетных средств для обеспечения функционирования и развития данной сферы. Данный тезис будет верным и по отношению к системе образования России.

По мнению Белякова С.А. финансирование образования представляет собой отношение предполагающее оплату образовательных услуг, оказываемых обучающемуся, не самим учащимся или его семьей, а государством (или иным физическим лицом), не получающим этой услуги. В данном случае приобретателем услуги является финансирующее лицо, а получателем – учащийся [Беляков, 2006, 114].

То есть, отношение по финансированию образования возможно определить как бюджетное финансирование, осуществляемое в целях обеспечения конституционных прав граждан на образование. С этой точки зрения финансирование образования представляет собой процесс выделения, получения, использования финансовых средств из бюджетов различных уровней.

Данный процесс предполагает необходимость правового регулирования. В связи с этим важная роль принадлежит источникам права, обеспечивающим правовую регламентацию финансирования образования. Отношения по финансированию образования выступают предметом регулирования финансового права, а именно той его части, которая относится к бюджетному праву.

Предмет регулирования в данном случае включает взаимосвязи между органами управления образованием различных видов и между органами управления образованием различных видов и подведомственными им организациями, осуществляющими образовательную деятельность, предполагающие выделение, распределение и использование средств бюджетов различных уровней.

Вследствие этого источники регулирования отношений по финансированию образования являются также и нормами бюджетного права и в более широком контексте нормами финансового права.

Конституция и источники финансового права

В науке финансового права длительное время разрабатывается понятие «источник финансового права». [Дмитрик, 2011, 126-149; Ялбулганов, 38-56]. Одним из самых удачных на наш взгляд следует признать подход Химичевой Н.И., которая определяет источники финансового права Российской Федерации как правовые акты представительных и исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления, в которых содержатся нормы финансового права. [Химичева, 2007, 39]. Данное определение имеет более

широкий контекст и включает самый разнообразный круг источников, в том числе правовые акты органов местного самоуправления.

Особая роль в системе регулирования финансирования образования принадлежит Конституции России. Так, в частности, в Конституции России закрепляются виды источников финансового права, применяемых для регулирования отношений по финансированию образования. В связи с этим, следует согласиться с Кутафиным О.Е. в том, что «конституционным правом определяются основы содержания и форма источников права для всех отраслей права...». [Кутафин, 2011, 16].

Так, например, из статьи 76 Конституции РФ следует, что бюджетное финансирование образования может регулироваться:

- федеральными конституционными законами и федеральными законами, имеющими прямое действие на всей территории Российской Федерации и принимаемыми по предметам ведения Российской Федерации, включая закон о федеральном бюджете;
- федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;
- законами и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, принимаемыми вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Конституция России находится на вершине пирамиды нормативных правовых актов, направленных на правовое регулирование финансирования образования. Другие этажи пирамиды включают различные нормативные правовые акты, дифференцируемые в зависимости от юридической силы.

В связи с этим важно упомянуть, что виды источников бюджетного права, относящиеся к нормативным правовым актам, закреплены в Бюджетном кодексе в статье 2, регламентирующей структуру бюджетного законодательства.

Дифференциация источников правового регулирования финансирования образования

Подходы к дифференциации источников финансового права достаточно подробно исследованы в науке. Так, например, по мнению Еремина С.Г. источники финансового права могут дифференцироваться по критерию юридической силы. [Еремин, 2013, 10-11]. Данный критерий традиционно применяется в качестве основного для дифференциации источников финансового права в юридической науке.

Так, Ровинский Е.А. относил к источникам финансового права Конституцию СССР и конституции союзных и автономных республик, законы, указы и постановления высших органов государственной власти Союза СССР, союзных и автономных республик, а также решения местных советов по вопросам финансов, денежной и кредитной систем, постановления и распоряжения высших и местных органов государственного управления по аналогичным вопросам, инструкции и положения министерств (ведомств), объединений по вопросам финансов и кредита. [Ровинский, 1978, 28].

Соколова Э.Д. относит к источникам финансового права нормативные правовые акты, включаемые в категорию «законодательство» (федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации), правовые акты главы Российского государства, органов местного самоуправления, органов исполнительной власти разных уровней, акты финансовых органов как федерального, так и регионального так и местного уровней, правовые акты Центрального банка Российской Федерации, международные договоры. [Соколова, 2014, 316].

Химичева Н.И. относил к источникам финансового права Конституцию РФ, Конституции и Уставы субъектов Российской Федерации, Указы Президента РФ, Постановления Правительства РФ, акты органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, акты финансово-кредитных органов – Министерства финансов РФ, Центрального банка РФ, Министерства РФ по налогам и сборам и др. (приказы, инструкции и иные акты), соглашения между указанными органами, а также другими органами, финансовые акты органов государственного управления – министерств, ведомств и др., регулирующих вопросы финансов в пределах соответствующей отрасли или сферы управления, в локальных актах, принимаемых администрацией или иными органами предприятий, организаций, учреждений (например, положение о порядке распределения прибыли). [Химичева, 2007, 39-40].

Система регулирования финансирования образования включает практически весь возможный спектр вышеуказанных источников бюджетного и в более широком контексте – финансового права, содержащих нормы, направленные на регулирование финансирования образования. Учитывая вышеизложенное возможно сделать вывод о том, что систему регулирования финансирования образования возможно представить, как перечень источников права, содержащих финансово – правовые нормы, обеспечивающие регулирование финансирования образования.

Нетрадиционные источники правового регулирования финансирования образования

В настоящее время в различных отраслях права получают дальнейшее развитие исследования источников права и в ходе данных исследований выделяются так называемые «нетрадиционные источники права», которые, наряду с традиционными включаются в категорию источников права». [Улетова, 2007, 13].

В связи с этим, в нашей ситуации наиболее целесообразным выглядит разделение источников правового регулирования финансирования образования на типичные и нетипичные с точки зрения традиционности в рамках системы источников финансового права и способа регулирования отношений в сфере образования. [Храмов, 2010, 10].

К типичным следует отнести традиционные источники финансового права – нормативные правовые акты, международные договоры. Очевидно, что распространенные в сфере финансового права различные акты, объединяемые в рамках категории «мягкого права» [Демин, 2014, 96-105] – письма, рекомендации, телеграммы и другие следует отнести к нетипичным источникам регулирования финансирования образования. По поводу термина «мягкое право»: наиболее характерными примерами «мягкого права» в сфере финансирования образования выступают Письма Минобрнауки России, например Письмо Минобрнауки РФ от 01.12.2008 № 03-2782 «О введении нормативного подушевого финансирования дошкольных образовательных учреждений», Письмо Минобрнауки РФ от 19.10.2006 № 06-1616 «О Методических рекомендациях» (вместе с «Методическими рекомендациями по финансированию реализации основных образовательных программ дополнительного образования детей. Модель расчета нормативов бюджетного финансирования реализации основных образовательных программ дополнительного образования детей»). Данные письма транслировали на региональный и муниципальный уровень основные тезисы и положения, которые, при соответствующей доработке, превращались в нормы соответствующих актов, принятых на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Также важная роль принадлежит судебной практике и нормативным договорам. В теории финансового права судебные прецеденты и нормативные договоры рассматриваются как «принципиально новые источники финансового права». [Еремин, 2010, 48;]. Действительно, судебные прецеденты специфическим образом – «непрямым способом», опосредованно влияют на систему регулирования финансирования образования, выступая в роли ориентира для правотворчества.

В то же время нетипичность нормативных договоров, в отличие от нормативных правовых актов, обусловлена так же и тем, что вступление в силу нормативных договоров предполагает

согласование воле как минимум двух сторон, что не вполне свойственно именно финансовому праву. Однако дальнейшее развитие финансирования образования крайне сложно представить без использования нормативных договоров.

Таким образом, источники регулирования финансирования образования возможно разделить на типичные и нетипичные.

Важно отметить, что сама по себе специфика системы образования предопределяет особенности применяемых для ее регулирования норм финансового права. Так, в частности, невозможно представить регулирование финансирования образования без международных договоров, без Конституции РФ, без локальных актов образовательных организаций.

Заключение

Перечень источников правового регулирования финансирования образования может выглядеть следующим образом (рис. 1):

Система регулирования финансирования образования	
Типичные источники регулирования финансирования образования	
Уровень регулирования	Виды нормативных правовых актов
Конституция Российской Федерации	
Международно-правовой	Международные договоры
Федеральный	Федеральные конституционные законы, Бюджетный кодекс и Федеральный закон о федеральном бюджете, другие федеральные законы, Указы Президента РФ, Постановления Правительства РФ, нормативные правовые акты и документы федеральных государственных органов исполнительной власти.
Уровень субъектов Российской Федерации	Уставы, Конституции, Законы субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации
Уровень местного самоуправления	Нормативные правовые акты органов местного самоуправления
Уровень образовательных и иных организаций	Локальные акты организаций
Нетипичные источники регулирования финансирования образования	
Нормативные договоры	Договоры между органами государственной власти различных уровней и (или) между органами местного самоуправления
Судебные прецеденты	Решения различных судов, используемые в качестве ориентира для правотворческой и практической деятельности в сфере финансирования образования
Акты «мягкого» права	Письма, Рекомендации, Разъяснения и другие

Рисунок 1 – Перечень источников правового регулирования финансирования образования

Вышеизложенное позволяет также сформулировать следующие концептуальные особенности системы регулирования финансирования образования:

- Система регулирования финансирования образования является составной частью бюджетного права – включаемые в систему источники регулирования финансирования

образования содержат соответствующие финансово-правовые нормы. Данные источники взаимосвязаны между собой по иерархическому принципу.

- Система регулирования финансирования образования обладает определенного рода целостностью, обусловленной объектом регулирования в состав которого входят взаимосвязи между органами управления образованием различных уровней и видов, взаимосвязи между указанными органами управления образованием и организациями, получающими бюджетное финансирование вследствие деятельности указанных органов по поводу выделения и распределения бюджетных средств.

Вместе с тем, данная система образования регулирования финансирования образования взаимодействует с иными системами регулирования отношений в сфере образования, тесно связанными с отношениями по финансированию образования, включая отношения, связанные с выплатой заработной платы работникам образовательным организациям, отношения связанные с регулированием управления системой образования, отношения, касающиеся использования имущества образовательных организаций, отношения по предоставлению платных образовательных услуг и другие.

Сложность объекта регулирования предполагает то, что в систему регулирования финансирования образования включаются множество типичных и нетипичных источников регулирования.

Система регулирования финансирования образования сама по себе имеет многосоставный характер и может дифференцироваться на различные подсистемы. Наиболее удачным вариантом дифференциации следует считать разделение системы регулирования образования в зависимости от вида образования – общее образование, профессиональное образование, профессиональное обучение, дополнительное образование. Каждый из данных видов образования имеет определенную специфику в части организации финансирования.

Так, например, финансирование государственных образовательных организаций высшего образования осуществляется в абсолютном подавляющем большинстве случаев из федерального бюджета.

Финансирование общего образования осуществляется преимущественно из местных бюджетов. Также для образовательных организаций профессионального образования и образовательных организаций общего образования характерны во многом разные направления расходов. Например, в организациях высшего образования студентам выплачивается стипендии, материальная помощь, обеспечиваются места в общежитиях, учебная и производственная практика, возможности научной работы и другие. Такого рода расходы отсутствуют в организациях общего образования, однако здесь наличествуют расходы на учебники и учебные пособия для обучающихся, расходы на специфическое школьное оборудование, расходы на игрушки для дошкольных организаций и другие.

Библиография

1. Беляков С.А. Финансирование системы образования в России. М.: МаксПресс, 2006. 304 с.
2. Демин А.В. Бинарный подход против относительной нормативности: к дискуссии о «мягком праве» // Закон. 2014. № 6. С. 96-105.
3. Еремин С. К вопросу о современном состоянии источников финансового права // Право и экономика. 2010. № 12. С.46-53.
4. Еремин С.Г. Проблемы классификации источников финансового права // Финансовое право. 2013. № 2. С. 8-11.
5. Ровинский Е.А. Советское финансовое право. М.: Юридическая литература, 1978, 344 с.
6. Соколова Э.Д. Источники финансового права: понятие и система // Финансовое право: прошлое, настоящее, будущее. Саратов, 2014. 380 с.
7. Храмов Д.В. Нетрадиционные источники российского частного права: общетеоретический аспект: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. 26 С.
8. Химичева Н.И. Финансовое право. М.: Норма, 2007. 784 с.
9. Улетова Г.Д. Источники исполнительного права Российской Федерации: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2007. 63 с.
10. Ялбулганов А.А. Федеральные источники финансового права: вопросы систематизации и классификации // Финансовое право России: актуальные проблемы. М.: Academia, 2007. 38 с.

Financing of education: the system of legal regulation

Vadim V. Chekha

PhD in Law, Associate Professor,
Head of Department of law and staffing,
Rossotrudnichestvo,
119019, 18/9, Vozdvizhenka str., Moscow, Russian Federation;
e-mail: tschecha77@list.ru

Abstract

The article is devoted to a research of system of regulation of financing of education. In this article the concept of an education system is revealed; the characteristic of the sources of the right included in its structure and corresponding the hierarchical principle are provided. The special role of the Constitution of Russia in the system of regulation of financing of education is proved. At the same time it is proved that the system of regulation of financing of education joins a set of the typical

and atypical sources of legal regulation of financing of education presented in article in the table form. The role of atypical sources of legal regulation of financing of education, jurisprudence and standard contracts, documents united within category of the “soft” right, letters, recommendations, telegrams and others is especially noted. Results of researches can be applied in the sphere of law-making at various levels and in activity of governing bodies of education. The system of regulation of the financing of education in itself has a multi-component nature and can be differentiated into different subsystems. The most successful variant of differentiation should be considered the separation of the system of education regulation depending on the type of education: general education, vocational education, vocational training, and additional education. Each of these types of education has a specific role in the organization of financing.

For citation

Chekha V.V. (2017) *Finansirovanie obrazovaniya: sistema pravovogo regulirovaniya* [Financing of education: the system of legal regulation]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 7 (7A), pp.274-283.

Keywords

Financing, budget, education, source of the financial right, differentiation of sources of the financial right, typical and atypical sources of the right, validity of a source of the right, hierarchy of sources of the right.

References

1. Belyakov S.A. (2006) *Finansirovanie sistemy obrazovaniya v Rossii* [Financing of the education system in Russia]. Moscow: MaksPress Publ.
2. Demin A.V. (2014) *Binarnyi podkhod protiv otnositel'noi normativnosti: k diskussii o «myagkom prave»* [Binary approach against relative normativeness: to the discussion of "soft law"]. *Zakon* [The law], 6, pp. 96-105.
3. Eremin S. (2010) *K voprosu o sovremennom sostoyanii istochnikov finansovogo prava* [On the issue of the current state of sources of financial law]. *Pravo i ekonomika* [Law and Economics]. 2010, 12, pp. 46-53.
4. Eremin S.G. (2013) *Problemy klassifikatsii istochnikov finansovogo prava* [Problems of classification of financial law sources]. *Finansovoe pravo* [Financial law], 2, pp. 8-11.
5. Khramov D.V. (2010) *Netraditsionnye istochniki rossiiskogo chastnogo prava: obshcheteoreticheskii aspekt. Doct. Dis.* [Non-traditional sources of Russian private law: the general theoretical aspect. Doct. Dis.]. Saratov.
6. Khimicheva N.I. (2007) *Finansovoe parvo* [Financial law]. Moscow: Norma Publ.

-
7. Rovinskii E.A. (1978) *Sovetskoe finansovoe pravo* [Soviet financial law]. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ.
 8. Sokolova E.D. (2014) Istochniki finansovogo prava: ponyatie i sistema [Sources of financial law: the concept and system]. In: *Finansovoe pravo: proshloe, nastoyashchee, budushchee* [Financial law: past, present, future]. Saratov.
 9. Uletova G.D. (2007) *Istochniki ispolnitel'nogo prava Rossiiskoi Federatsii. Doct. Dis.* [Sources of executive law of the Russian Federation. Doct. Dis.]. Moscow.
 10. Yalbulganov A.A. (2007) Federal'nye istochniki finansovogo prava: voprosy sistemizatsii i klassifikatsii [Federal sources of financial law: issues of systematization and classification]. In: *Finansovoe pravo Rossii: aktual'nye problem* [Financial law of Russia: topical issues]. Moscow: Academia Publ.