

«УТВЕРЖДАЮ»

Директор
Института законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве
Российской Федерации,
Академик РАН, доктор профессор
Я. Хабриева



2022 г.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

ФЕДЕРАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОГО УЧРЕЖДЕНИЯ «ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Диссертация Ислямовой Эльвиры Сергеевны на тему: «Бюджетно-правовой режим государственного (муниципального) социального заказа на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» выполнена в отделе финансового, налогового и бюджетного законодательства федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

В период подготовки диссертации Ислямова Э.С. являлась аспиранткой очной формы обучения в аспирантуре ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», а также работала в Министерстве финансов Российской Федерации в должности ведущего консультанта отдела методологии финансового обеспечения гражданско-правовых обязательств публично-правовых образований Департамента правового регулирования бюджетных отношений (2016-2020 г.г.), в Министерстве экономического развития Российской Федерации в должности заместителя начальника отдела государственной поддержки инвестиционного развития Департамента производительности труда, защиты и поощрения капиталовложений (2020 г.- н/в.).

В 2015 г. Ислямова Э.С. окончила ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» - Нижний Новгород (НИУ ВШЭ – Нижний Новгород) (программу специалитета, квалификация юрист, гражданско-правовая специальность, очная форма); в 2017 г. окончила ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (г. Москва) (программу магистратуры, направление государственное (муниципальное) управление, очная форма); в 2021 г. освоила в ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» программу подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре по направлению подготовки «Юриспруденция» по специальности 12.00.04 – Финансовое право; налоговое право; бюджетное право (очная форма).

Кандидатские экзамены сданы в 2019, 2021 гг. в ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» (специальность - Финансовое право, налоговое право, бюджетное право).

Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор Поветкина Наталья Алексеевна работает в должности заведующего отделом финансового, налогового и бюджетного законодательства, заведующего кафедрой правового обеспечения публичных финансов ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

По результатам рассмотрения и обсуждения диссертации Ислямовой Э.С. на тему «Бюджетно-правовой режим государственного (муниципального) социального заказа на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере», выполненной по специальности 12.00.04 - Финансовое право, налоговое право, бюджетное право, на совместном заседании отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства и кафедры правового обеспечения публичных финансов, принято следующее заключение.

Диссертация Ислямовой Э.С. написана единолично, содержит совокупность новых научных результатов и имеет внутреннее единство, является научно-квалифицированной работой. На основании выполненных соискателем исследований разработана и решена новая научная идея, обогащающая научную концепцию по разработке теоретических и практических основ бюджетно-правового режима государственного (муниципального) социального заказа на оказание государственных (муниципальных) услуг, что позволило выработать научно обоснованные предложения по совершенствованию бюджетного законодательства и практики его применения в исследуемом вопросе. Форма изложения содержания характеризуется активным применением средств логического мышления, аргументированностью суждений и точностью приводимых данных. Выводы и предложения диссертанта отвечают требованиям оригинальности, уникальности, могут быть квалифицированы как научное достижение и использованы в законотворческой и правоприменительной деятельности, а также для дальнейших научных исследований правовых проблем финансового (бюджетного) права.

Актуальность темы исследования. Современные социально-экономические, административные и общественно-политические преобразования в Российской Федерации свидетельствуют об активном процессе совершенствования механизмов развития России как правового и социального государства. При этом процессы формирования такого государства и реализации его социальных функций в современных научно-технологических условиях являются первостепенными, что следует из содержания ряда стратегических документов, таких как указы Президента РФ от 01.12.2016 № 642 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации»¹, от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024

¹ См.: СЗ РФ. 2016 № 49. Ст. 6887.

года»², Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года, паспорта национальных проектов «Демография», «Здравоохранение» и «Образование» и др. Выполнение социальных обязательств неразрывно связано с повышением эффективности использования бюджетных средств, которое, в свою очередь, выступает элементом механизма обеспечения финансовой безопасности и финансовой устойчивости Российской Федерации.

В данных условиях вызовы, с которыми сталкивается государство, диктуют новые правила и условия государственного управления, формируя потребность в поиске наиболее эффективных моделей и инструментов такого управления, включая инструменты государственно-частного взаимодействия, которые в различных сферах продемонстрировали успехи в достижении искомых результатов. В бюджетной сфере одним из примеров такого взаимодействия является введенный в 2020 г. институт государственного (муниципального) социального заказа на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере, впервые обеспечившего негосударственным организациям «прямой доступ» к средствам бюджетов бюджетной системы РФ наряду с государственными (муниципальными) учреждениями.

Еще в 2013–2019 гг. по итогам посланий Президента РФ В. В. Путина был одобрен переход к новому этапу реформирования бюджетной сферы, где важным способом повышения качества оказания услуг признавалось создание конкуренции на рынке услуг посредством увеличения доли негосударственных организаций, оказывающих услуги в социальной сфере.

Ключевая роль в совершенствовании системы оказания государственных (муниципальных) услуг, механизмов ее организации и финансового обеспечения отводится финансовому (бюджетному) праву, поскольку финансовая (бюджетная) деятельность государства и муниципальных образований осуществляется в правовой форме. При этом

² См.: Там же. 2018. № 20. Ст. 2817.

перманентная сопряженность функционирования финансово-правового механизма организации оказания государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере с рисками невыполнения принятых на себя социальных обязательств публично-правовых образований обуславливает повышенную актуальность правовых исследований, посвященных изучению бюджетно-правового режима государственного (муниципального) социального заказа и определению его роли в бюджетных правоотношениях.

Несмотря на междисциплинарный характер темы настоящего диссертационного исследования, природа государственного (муниципального) социального заказа имеет приоритетный бюджетно-правовой характер, поскольку он связан с удовлетворением потребностей публично-правовых образований за счет бюджетных средств, а также с повышением эффективности расходов бюджетов бюджетной системы РФ. Смещение приоритетов неизбежно приведет к возрастанию риска ненадлежащего использования бюджетных средств, направляемых государством (муниципальными образованиями) на выполнение своих задач и функций.

Данные обстоятельства обуславливают актуальность темы диссертационного исследования, а также необходимость разработки научно обоснованных предложений и рекомендаций по совершенствованию бюджетно-правового режима государственного (муниципального) социального заказа на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере. Кроме этого, новый режим введен в рамках экспериментального правового режима, что также свидетельствует о необходимости проведения научного исследования в указанной сфере в целях выработки научно обоснованных предложений.

Личное участие автора в получении результатов научных исследований, изложенных в диссертации, проявляется в самостоятельной разработке и решении поставленной научной задачи, практических проблем, имеющих существенное значение для финансово-правовой науки, апробации

его результатов, в выработке предложений по совершенствованию механизма правового регулирования в исследуемой сфере, а также в непосредственном участии соискателя в получении результатов, изложенных в исследовании, а именно:

1. В целях развития доктрины финансового (бюджетного) права в научный оборот введено авторское определение понятия бюджетно-правового режима государственного (муниципального) социального заказа на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере, под которым предлагается понимать основанный на реализации конституционного статуса России как социального государства особый дозвоительно-обязывающий порядок правового регулирования финансового (бюджетного) обеспечения оказания государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере, реализуемый субъектами, наделенными специальными правами и обязанностями, и выраженный в комплексе бюджетно-правовых средств, осуществляемых в границах бюджетного процесса и обеспечивающих государственные гарантии реализации прав граждан на получение государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере.

2. Обосновано, что функционирование государственного (муниципального) социального заказа на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере как межотраслевого института имеет бюджетно-правовую основу регулирования, которую составляют: включение данного института в предмет регулирования бюджетного законодательства РФ (иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные отношения; его реализация в границах бюджетного процесса, в том числе при планировании и осуществлении расходов бюджетов бюджетной системы РФ; единство сроков, периодов, ограниченность финансовым годом; неразрывность статуса участников бюджетного процесса и участников государственного (муниципального) социального заказа; осуществление в форме субсидии; осуществление финансового (бюджетного)

контроля за функционированием данного института и перспективность применения бюджетных мер принуждения и т. д.

3. Аргументировано, что бюджетно-правовым статусом обладают не только участники бюджетного процесса, являющиеся участниками государственного (муниципального) социального заказа, но и субъекты, не относящиеся к традиционным субъектам бюджетного права, но являющиеся исполнителями государственного (муниципального) социального заказа независимо от их организационно-правовой формы. Установлено, что ввиду целостности бюджетного процесса, реализация которого направлена исключительно на финансовое обеспечение задач и функций государства, в первую очередь в социальной сфере, а также учитывая неразрывность связи участников бюджетного процесса и участников государственного (муниципального) социального заказа, представляется возможным признание физических лиц субъектами бюджетных правоотношений, складывающихся в процессе формирования и исполнения социального заказа.

4. В целях формирования целостного научного представления о функционировании бюджетно-правового режима государственного (муниципального) социального заказа в системе государственного управления выявлены риски, связанные с его реализацией, проведена их классификация (риски лимитирования, риски невыполнения услуги, риски оказания услуги низкого качества, риски низкой эффективности бюджетных расходов), определены правовые способы их устранения (закрепление методик расчета стоимости оказания услуги с целью снижения риска лимитирования, внедрение автоматической системы риск-ориентированного анализа потенциальных исполнителей государственного (муниципального) социального заказа, указание на возможность применения гражданско-правовых механизмов в отношении недобросовестных исполнителей, в том числе предусмотренных ст. 393¹ ГК РФ, расширение мер административной ответственности в отношении недобросовестных исполнителей государственного (муниципального) социального заказа).

5. В целях развития доктрины бюджетного права и восполнения пробела в законодательстве РФ в части, касающейся финансового обеспечения оказания государственных (муниципальных) услуг, аргументирована необходимость разграничения понятий «государственные и муниципальные нужды», «ведомственные нужды» и «нужды гражданина (физического лица)» на основе признака конечного получателя услуги. В целях обеспечения эффективного и ответственного расходования бюджетных средств обоснована необходимость разработки минимума обеспеченности услуги для экономически обоснованного расчета единицы натурального объема. Аргументирована целесообразность закрепления данного понятия в законодательстве РФ.

6. Обосновано, что в целях обеспечения сбалансированности интересов уполномоченных органов, формирующих и утверждающих государственный (муниципальный) социальный заказ, и исполнителей заказа необходимо уточнение содержания принципа эффективного расходования бюджетных средств за счет включения элемента реальной потребности в тех или иных государственных (муниципальных) услугах, а также их обоснованности и имущественной обеспеченности.

7. Выявлено расширение границ экспериментального правового регулирования в бюджетной сфере за счет включения в его предмет положений законодательства о государственном (муниципальном) социальном заказе, которые соответствуют всем требованиям такого регулирования: ограниченность территории, временный характер, отклонение от имеющихся правил, необходимость апробации новых правил регулирования в ограниченных условиях, научная и общественная неопределенность сферы применения, добровольность участия.

Особый порядок внедрения нового регулирования позволяет констатировать высокую социальную значимость вновь вводимого института, свидетельствует о нарастающей тенденции расширения диспозитивного метода регулирования бюджетных отношений, балансе

императивного и стимулирующего регулирования, поиске наиболее эффективных и надежных бюджетно-правовых инструментов государственного управления, необходимости обеспечения стабильности в правовом регулировании бюджетных отношений.

8. Установлено, что в условиях трансформации подходов к финансовому обеспечению задач и функций государства, заключающейся в переходе с субъектного на программно-целевой (результативный) метод планирования и финансирования в целях обеспечения участников социального заказа оптимальным объемом бюджетных средств, а также в целях эффективного осуществления финансового (бюджетного) контроля, необходимо разработать правовые критерии, позволяющие учитывать «базовый минимум» оказания той или иной социальной услуги и произвести объективный расчет ее финансового обеспечения, учитывающий имущественную обеспеченность и экономически обоснованные нормативные затраты соответствующего участника социального заказа. Обоснована необходимость комплексного подхода к расширению возможностей общественного контроля в изучаемой сфере за счет осуществления такого контроля на стадии формирования государственного (муниципального) социального заказа, в связи с чем аргументирована потребность в гармонизации Закона № 189-ФЗ и Федерального закона № 212-ФЗ.

Научная новизна исследования определяется разработкой и решением научной задачи, имеющей значение как непосредственно для теории финансового (бюджетного) права, так и для смежных отраслей, и заключается в расширении научных правовых представлений о бюджетно-правовых режимах, бюджетно-правовых инструментах государственного управления, совершенствовании категорийно-понятийного аппарата доктрины финансового (бюджетного) права, выработке предложений, направленных на совершенствование правового регулирования финансового (бюджетного) обеспечения оказания государственных и муниципальных услуг в социальной сфере.

Теоретическая диссертационного исследования определена актуальностью и новизной рассматриваемых проблем и заключается в том, что полученные в ходе исследования выводы и предложения вносят вклад в бюджетно-правовую науку, способствуют созданию системного представления о сущности, роли и рисках функционирования бюджетно-правового режима государственного (муниципального) социального заказа, закономерно развивают понятийный аппарат бюджетно-правовой науки, позволяют расширить представления о бюджетно-правовом статусе участников социального заказа, расширяют границы экспериментального правового регулирования в бюджетной сфере за счет включения в его предмет института социального заказа, содействуют пониманию отдельных институтов смежных отраслей права и в целом развивают ряд правовых положений, приводящих к новым доктринальным выводам.

Практическая значимость исследования. Результаты исследования могут найти свое применение в нормотворческой деятельности, практической юридической работе, в том числе в правоприменительной деятельности органов государственной власти, государственных органов. Материалы и теоретические положения диссертации могут быть использованы для последующей разработки теоретических и практических проблем бюджетного права в Российской Федерации и послужить основой для совершенствования бюджетного законодательства РФ, в научно-исследовательской деятельности, а также в процессе преподавания соответствующих учебных дисциплин, в частности при чтении базовых учебных курсов по финансовому и бюджетному праву, специальных магистерских курсов, связанных с темой диссертации, в ходе осуществления учебного процесса аспирантами Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

Ценность научных работ автора проявляется в формировании целостной научной концепции о бюджетно-правовом режиме государственного (муниципального) социального заказа на оказание

государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере, которая, в свою очередь, дополняет и развивает теорию финансового (бюджетного) права по исследуемым вопросам.

Полнота изложения материалов диссертации отражена в работах, опубликованных диссертантом, в том числе 3 из них опубликованы в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных Министерством науки и высшего образования Российской Федерации:

Бюджетно-правовой механизм привлечения негосударственных организаций к оказанию государственных услуг / Э.С. Ислямова // Финансовое право. – 2019. – № 9;

Бюджетно-правовой статус физических лиц как субъектов бюджетных правоотношений, возникающих в связи с исполнением государственного (муниципального) социального заказа на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере / Э.С. Ислямова // Финансовое право. – 2022. – № 2;

Финансово-правовые основы государственного (муниципального) социального заказа на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере/ Э.С. Ислямова // Финансовое право. – 2022. – № 7 (принята в печать);

Степень достоверности и апробация результатов исследования. Диссертация обсуждена и одобрена на совместном заседании отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства и кафедры правового обеспечения публичных финансов Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Теоретические положения диссертации, выводы и научно-практические рекомендации представлены в публикациях автора, в том числе в научных журналах, указанных в перечне рецензируемых научных журналов, рекомендованных Министерством науки и высшего образования Российской Федерации.

Основные теоретические положения и выводы диссертации использовались: - при проведении практических занятий; - в докладах и выступлениях на различных конференциях (форумах) и круглых столах.

Соответствие диссертации специальности. Диссертация Ислямовой Э.С. на тему: «Бюджетно-правовой режим государственного (муниципального) социального заказа на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере», представленная на соискание ученой степени кандидата юридических наук, соответствует специальности 12.00.04 - Финансовое право, налоговое право, бюджетное право и отвечает требованиям Положения о порядке присуждения ученых степеней.

Диссертация Ислямовой Эльвиры Сергеевны на тему: «Бюджетно-правовой режим государственного (муниципального) социального заказа на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» рекомендуется к защите на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.04 - Финансовое право, налоговое право, бюджетное право.

Заключение принято на совместном заседании отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства и кафедры правового обеспечения публичных финансов Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

На заседании присутствовало – 10 человек.

Результаты голосования: «за» – «10» чел., «против» – «0» чел., воздержалось – «0» чел. (протокол № 2 от «09» февраля 2022 г).

Заведующий отделом финансового,
налогового и бюджетного законодательства,
заведующий кафедрой правового обеспечения
публичных финансов ИЗИСП,
доктор юридических наук, профессор



Н.А. Поветкина