

«УТВЕРЖДАЮ»

Директор
Института законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве
Российской Федерации,
Академик РАН, д.ю.н., профессор
Л. Я. Хабриева



2024 г.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

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

Диссертация Титова Георгия Алексеевича на тему: «Правовое регулирование администрирования бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» выполнена в отделе финансового, налогового и бюджетного законодательства ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

В период подготовки диссертации Титов Г.А. являлся аспирантом очной формы обучения в аспирантуре ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», а также работал в Министерстве финансов Российской Федерации в должности главного специалиста-эксперта Департамента государственного долга и государственных финансовых активов.

В 2019 г. Титов Г.А. с окончил ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы», юридический факультет, по специальности «Юриспруденция» (очная форма).

В 2021 г. с отличием окончил ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» (очная форма).

В 2024 г. освоил в ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» программу подготовки

научно-педагогических кадров в аспирантуре (направление подготовки «Юриспруденция», направленность (профиль подготовки) «Финансовое право; налоговое право; бюджетное право», квалификация «Исследователь. Преподаватель-исследователь», (очная форма).

Кандидатские экзамены сданы в 2022 г. (иностраный язык и история и философия науки) и 2024 г. (специальность 5.1.2. «Публично-правовые (государственно-правовые) науки) в ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

Научный руководитель - доктор юридических наук, профессор Поветкина Наталья Алексеевна, работает в должности заведующей отделом финансового, налогового и бюджетного законодательства ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

По результатам рассмотрения и обсуждения диссертации Титова Г.А. на тему «Правовое регулирование администрирования бюджетов бюджетной системы Российской Федерации», выполненной по специальности 5.1.2. «Публично-правовые (государственно-правовые) науки», на заседании отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства, принято следующее заключение.

Диссертация Титова Г.А. написана единолично, содержит совокупность новых научных результатов и имеет внутреннее единство, является научно-квалификационной работой. На основании выполненных соискателем исследований в ней разработана и решена научная задача, обогащающая правовую науку в части разработки теоретических и практических основ понятия бюджетного администрирования, что позволило выработать научно обоснованные предложения по совершенствованию бюджетного законодательства и практики его применения в исследуемой сфере. 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 решение научной задачи, имеющей значение для развития финансово-правовой науки в части формирования доктринальных

основ бюджетного администрирования, и использованы в законотворческой и правоприменительной деятельности, а также для дальнейших научных исследований правовых проблем бюджетного права.

Актуальность темы исследования. Современное развитие финансовой системы Российской Федерации характеризуется формированием риск-ориентированного подхода к механизму управления бюджетными ассигнованиями государства. Многолетней практикой бюджетного управления выработаны различные формы и методы управления в бюджетной сфере. Развитие и смена этих форм предопределяются развитием экономических и правовых институтов. Несмотря на внешние вызовы, достижение национальных целей развития страны остается ключевой задачей бюджетной политики, на решение которой в том числе направлено изменение структуры и повышение результативности расходов.

Новые политико-экономические правила и условия государственного управления в бюджетной сфере обуславливают поиск наиболее эффективных способов и инструментов такого управления. В этой связи значительная роль отводится институту бюджетного администрирования, который призван обеспечивать экономическую устойчивость государства, контролируемость и эффективность бюджетного управления.

Востребованность исследования проблематики, связанной с бюджетным администрированием, обусловлена необходимостью выработки единого подхода к определению места бюджетного администрирования в системе правового регулирования бюджетных отношений, выявления его сущности и межотраслевых связей. В тоже время усложнение архитектуры бюджетных правоотношений требует правовой терминологической определенности, комплексного исследования механизма бюджетного администрирования.

Актуальность исследуемой темы вытекает из сложного переплетения конституционных, финансово-правовых и административных функций бюджетной сферы и определяется необходимостью как теоретического осмысления места бюджетного администрирования в системе бюджетного права, так и уяснения правовой природы бюджетного администрирования, а также

поиском путей повышения эффективности государственного управления в бюджетной сфере. В современных условиях эти и другие вопросы имеют важное значение как для финансово-правовой, так и для юридической науки в целом.

Изложенные обстоятельства подтверждают актуальность темы исследования и обуславливают необходимость его проведения.

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. Бюджетное администрирование представляет собой деятельность финансовых органов государства в пределах установленной бюджетной компетенции по управлению бюджетными ассигнованиями с целью создания благоприятных условий по обеспечению бюджетными ресурсами конечных получателей, оптимизации, прозрачности, доступности и эффективности использования бюджетных средств. Полномочия по администрированию в бюджетной сфере осуществляют только специальные государственные (муниципальные) органы (органы, обладающие специальной право- и дееспособностью, определённой в их статусных документах) посредством особых приемов и методов, с использованием цифровых технологий, а также различного рода правовых стимулов, преференций, обеспечиваемых мерами государственного принуждения.

2. Особенностью бюджетного администрирования является специфический состав объектов и субъектов администрирования. Объекты администрирования имеют смешанный правовой статус, управление осуществляется не только в отношении публичных финансов, но может и затрагивать сферу частных финансов, например, при реализации требований государственных программ. В последнем случае определяющим является изменение правового статуса

денежных средств (бюджетные средства переходят в собственность частных субъектов), но при этом, сохраняется возможность для реализации полномочий именно бюджетного контроля, а не иного вида финансового контроля.

3. Элементами системы бюджетного администрирования являются финансово-правовые нормы, из которых состоят нормативные правовые акты, регулирующие деятельность бюджетных администраций и устанавливающие бюджетные предписания, акты официального толкования, юридические факты (например, факт уменьшения бюджетного финансирования государственной программы, влечет за собой трансформацию бюджетного правоотношения), собственно бюджетное правоотношение, межведомственное взаимодействие, в том числе в области нормотворческой деятельности, правосознание. Каждый элемент системы бюджетного администрирования обеспечивает эффективное выполнение бюджетно-правовой задачи, а также влияет на поведенческую функцию субъектов бюджетного администрирования и бюджетно-правовое отношение в целом свойственным для каждого элемента методом.

4. Архитектоника построения системы бюджетного администрирования предполагает наличие самостоятельной процедуры управления, состоящей из свойственных только бюджетной сфере этапов, определенных нами как планирование, организационный и распорядительный этапы, а также контрольный этап бюджетного администрирования. Несмотря на логическое выделение указанных этапов, их совокупность представляет собой монолитный (целостный) процесс бюджетного администрирования, каждый из этапов выполняет строго определенные задачи управления бюджетными ассигнованиями.

5. Обосновано, что бюджетное администрирование наряду с общими признаками управления, таким как власть и ответственность, дисциплина, единоначалие, единство действий, подчинённость интересов, централизация, иерархия, стабильность персонала и т.п., а также общеправовыми принципами, использует принципы, свойственные исключительно бюджетному администрированию, например, принцип территориальной организации бюджетного администрирования; принцип определения экономической выгоды,

согласно которому использование бюджетных ассигнований должно предполагать удаленную финансовую (культурную, историческую, политическую и т.д.) выгоду для государства; территориально-экономические пределы выделения и использования бюджетных ассигнований (принцип границы механизма бюджетного администрирования); принцип восстановления (очень близко граничит с принципом экономической выгоды) – сам факт выделения бюджетных ассигнований, например, в целях активизации развития сельско-хозяйственных угодий какого-либо региона предполагает восстановление фонда бюджетных ассигнований (возврата в соответствующий бюджет субвенций, субсидий и т.п.) в виде налоговых/неналоговых доходов; принцип управления целевыми конфликтами может быть использован при финансировании объекта бюджетного администрирования из нескольких источников (различного уровня бюджетов бюджетной системы государства, частных, в т.ч. принадлежащих к иностранной юрисдикции); принцип содействия как межотраслевой принцип бюджетного администрирования, состоящий в межведомственном оказании содействия, помощи и создании режима наибольшего благоприятствования в реализации своего отраслевого правового статуса, субъектами, относящимися к различным отраслевым ведомствам; принцип сотрудничества как отраслевой принцип, реализующийся во внутриотраслевой консолидации аппарата бюджетного администрирования; принцип инновационности, определяющий приоритеты по введению новых, прогрессивных процессов и методов в организации системы бюджетного администрирования.

6. Система органов бюджетного администрирования имеет свою внутреннюю организацию и структуру, определённую правовыми актами, регулируемыми не только административное подчинение органов внутри системы, но и актами, устанавливающими правила бюджетно-финансовых правоотношений между органами бюджетного администрирования. Данная система объединяет в себе государственные органы непосредственно реализующие государственно-властные полномочия в сфере бюджетного администрирования, а также органы, реализующие отдельные государственные

полномочия в бюджетной сфере, не являющиеся их основным направлением деятельности (например, органы прокуратуры).

7. Лица, содействующие бюджетному администрированию, обладают двойным бюджетно-правовым статусом. С одной стороны, они выступают в качестве субъектов, осуществляющих бюджетно-правовое содействие государственным органам, составляющим ядро органов бюджетного администрирования, с другой стороны, они сами являются объектами государственно-властного воздействия органов бюджетного администрирования. Обосновано, что под субъектами, содействующими бюджетному администрированию, следует понимать систему государственных органов, учреждений и организаций (в том числе общественных), а также граждан, оказывающих содействие органам бюджетной администрации в силу закона и на договорной основе в части обеспечения реализации отдельных полномочий бюджетных администраций в бюджетной сфере либо обеспечения их деятельности в рамках осуществления координационно-совещательного аспекта принятия императивного государственного решения в бюджетной сфере.

8. Разработано авторское определение понятия «Администрирование доходов», под которым предлагается понимать «бюджетно-правовую деятельность специализированных государственных (муниципальных) органов и организаций, позволяющая обеспечить постоянный оперативный контроль за поступлением доходов в соответствующие бюджеты; реализовать предусмотренные законодательством финансово-правовые меры государственного принуждения по отношению к плательщикам, не исполняющим свои обязанности; упростить процедуру уточнения невыясненных платежей; минимизировать затраты (в том числе временные) по возврату излишне уплаченных или неправильно уплаченных сумм; обеспечить контроль за полной и своевременностью поступления соответствующих доходов бюджета».

9. В целях систематизации процесса администрирования доходов, предложена авторская классификация, которая позволяет структурировать взаимоотношения субъектов администрирования доходов как внутри системы, так и правоотношениях, складывающихся в между администратором доходов и

плательщиком, в частности, в зависимости от видов доходов администрирование доходов можно подразделить на: 1) администрирование налоговых доходов, 2) администрирование неналоговых доходов, 3) администрирование безвозмездных поступлений, а также 4) администрирование доходов от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, 5) администрирование платных услуг, оказываемых казенными учреждениями, 6) администрирование средств безвозмездных поступлений и иной приносящей доход деятельности при составлении, утверждении, исполнении бюджета и составлении отчетности о его исполнении, 7) администрирование доходов бюджетов от штрафов, неустоек, пеней, процентов и платежей, поступающих от реализации конфискованного имущества, компенсации ущерба, возмещения вреда окружающей среде, 8) администрирование собственных доходов бюджетов.

В зависимости от уровня соответствующего бюджета администрирование доходов можно подразделить на: 1) администрирование доходов федерального бюджета, 2) администрирование доходов бюджетов субъектов Российской Федерации, 3) администрирование доходов местных бюджетов.

В зависимости от уровня и значимости администратора доходов выделяется: 1) Министерство финансов Российской Федерации, 2) органы управления государственными внебюджетными фондами, 3) финансовые органы субъектов Российской Федерации, 4) финансовые органы муниципальных образований.

В зависимости от вида плательщика можно выделить: администрирование доходов от экономической деятельности физических лиц, администрирование доходов от экономической деятельности юридических лиц, которые, в свою очередь, делятся на лиц, относящихся к предпринимательскому сообществу, некоммерческие организации, органы публичной власти, а также бюджетные и казенные учреждения.

10. Правовой механизм администрирования доходов позволяет утверждать, что администрирование доходов представляет собой замкнутый право-

процессуальный цикл правоотношений, который предусматривает в себе не только деятельность по бюджетному учету поступающих доходов, но и деятельность, предполагающую реализацию полномочий по прогнозированию и планированию доходной части бюджета, оформляемая в виде различного рода нормативно-правовых актов, включая как акты высшей юридической силы, так и акты ведомственного нормотворчества.

11. Администрирование расходов бюджета представляет собой совокупность взаимосвязанных процедур, осуществляемых специальными государственными органами и организациями в пределах своей компетенции, направленную на доведение предусмотренных законом о бюджете бюджетных ассигнований в установленных объемах конечным получателям бюджетных средств согласно требованиям бюджетной классификации и бюджетной дисциплины.

Научная новизна диссертации определяется разработкой и решением научной задачи, имеющей значение для науки финансового права и правоприменительной практики, и заключается в выработке теоретических предложений и практических рекомендаций в области бюджетного администрирования, в том числе в условиях цифровизации. Сформулировано научное представление о содержании бюджетного администрирования на современном этапе, разработано соответствующее определение, определены структурные элементы бюджетного администрирования, выявлены критерии дифференциации бюджетного администрирования на различных этапах бюджетного процесса и разработаны предложения по совершенствованию бюджетного законодательства Российской Федерации.

Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что полученные в ходе исследования выводы и предложения способствуют решению задачи, имеющей значение для правовой науки, создают системное представление о сущности понятия «бюджетное администрирование», развивают понятийный аппарат финансово-правовой науки, расширяют представления о системе правового регулирования общественных отношений, связанных с бюджетным администрированием, выводят ряд правовых положений,

приводящих к новым выводам.

Практическая значимость исследования. Выводы и предложения, изложенные в диссертации, могут быть использованы в нормотворческой деятельности, в правоприменительной деятельности, в качестве основы для дальнейшего исследования правового механизма осуществления бюджетного администрирования.

Ценность научных работ автора проявляется в содержании выводов, имеющих значение для правовой науки и практики, расширяющих научное знание о понятии и сущности бюджетного администрирования, правового механизма реализации бюджетного администрирования, а также предложений по совершенствованию правового регулирования в исследуемой сфере.

Материалы диссертации отражены в работах, опубликованных диссертантом, общим объемом 19,5 п.л., в том числе 8 из которых - в рецензируемых научных изданиях, указанных в перечне Высшей аттестационной комиссии при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации:

1. Бюджетное инвестирование: современное состояние и перспективы развития / Титов Г.А. // Финансовое право. 2016. № 9. С. 40 - 44. – (1,38 п.л.)
2. Бюджетное администрирование как правовая категория / Титов Г.А. // Финансовое право. 2022. № 5. – С. 39-44 (1,96 п.л.)
3. Система органов бюджетного администрирования, пределы их компетенции / Титов Г.А. // Финансовое право. 2022. № 10. – С. 36-41. (1,96 п.л.)
4. Принципы, функции и пределы бюджетного администрирования / Титов Г.А. // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2022. № 4. С. 140-145. (1,15 п.л.)
5. Особенности правового положения лиц, содействующих бюджетному администрированию / Титов Г.А. // ж. Финансовое право. 2022. № 12. – С. 42-45. (1,5 п.л.)
6. Правовое регулирование администрирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации / Титов Г.А. // ж. Финансовое право. 2023. № 9. – С. 28-32. (1,5 п.л.)

7. Правовое регулирование администрирования расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации/ Титов Г.А. //ж. Вестник Московской академии Следственного комитета Российской Федерации, 2023. № 4. С. 186-192. (1,73 п.л.)
8. Основные направления совершенствования правовых механизмов бюджетного администрирования / Титов Г.А. //ж. Вестник Московской академии Следственного комитета Российской Федерации, 2024. № 1. С. 176-182. (0,8 п.л.)

Степень достоверности и апробация результатов исследования.

Диссертация обсуждена и одобрена отделом финансового, налогового и бюджетного законодательства 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 Высшей аттестационной комиссией при Министерстве 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 Титова Георгия Алексеевича на тему: «Правовое регулирование администрирования бюджетов бюджетной системы Российской Федерации», представленная на соискание ученой степени кандидата юридических наук, соответствует специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки) и отвечает требованиям Положения о присуждении ученых степеней.

Диссертация Титова Георгия Алексеевича на тему: «Правовое регулирование администрирования бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» рекомендуется к защите на соискание ученой степени кандидата

юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Заключение принято на заседании отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства ФГНИУ «Институт 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 № 10 от 6 декабря 2024 г.).

Заведующий отделом финансового, налогового и бюджетного законодательства, доктор юридических наук, профессор

Н.А. Поветкина

Подпись сотрудника Федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»

Н.А. Поветкина

Заведующий отделом управления персоналом

