

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ
НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
«ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО
ПРАВОВЕДЕНИЯ ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

На правах рукописи

КОНОНОВ АЛЕКСАНДР МИХАЙЛОВИЧ

**ДОГОВОРНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ БЮДЖЕТНЫХ
ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 5.1.2. — Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Автореферат диссертации
на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва — 2025

Работа выполнена в ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

Научный руководитель: Тютин Юлиа Викторовна, кандидат юридических наук, доцент, ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», отдел финансового, налогового и бюджетного законодательства, ведущий научный сотрудник

Официальные оппоненты: Пауль Алексей Георгиевич, доктор юридических наук, доцент, ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет», юридический факультет, кафедра финансового права, профессор

Ведущая организация: Тория Рита Александровна, доктор юридических наук, доцент, ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», Институт государственной службы и управления, кафедра государственно-правовых дисциплин, профессор ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

Защита состоится «___» _____ 2025 года в ____ часов на заседании диссертационного совета 02.1.002.02 при ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» по адресу: 117218, г. Москва, Большая Черемушкинская ул., д.34, зал заседаний диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» по адресу: 117218, г. Москва, Большая Черемушкинская ул., д.34 и на сайте Института: <http://izak.ru/scitnce/dissertatsionnye-sovety/dissertatsii/>

Автореферат разослан «___» _____ 2025 года.

Ученый секретарь
доктор юридических наук, профессор

Н.А. Поветкина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Реализация органами публичной власти своих функций в настоящее время подчинена национальным целям развития Российской Федерации, сформулированным Президентом Российской Федерации¹, и осуществляется преимущественно в рамках национальных проектов, федеральных программ и т. п. Смещение акцента с «управления процессами» на «управление результатами» не могло не затронуть сферу централизованных публичных финансов, являющуюся «фундаментом» преобразовательных процессов. В связи с этим Правительство Российской Федерации уделяет пристальное внимание показателям результативности использования бюджетных средств². Указанный процесс повлек за собой и корреспондирующие изменения в механизме правового регулирования общественных отношений по образованию, распределению и использованию бюджетных средств, в результате чего, в частности, в рамках бюджетной деятельности государства и муниципальных образований получили широкое распространение договорные инструменты регулирования бюджетных отношений.

Договоры опосредуют движение значительного объема бюджетных средств. Так, по состоянию на 2024 год в Российской Федерации было заключено и действовало 21 248 соглашений (договор) о предоставлении бюджетных средств из федерального бюджета на общую сумму 6,6 трлн руб. (из них 6 503 соглашений (договоров) на сумму 2,1 трлн руб. в рамках национальных

¹ См.: Указ Президента РФ от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» // СЗ РФ. 2024. № 20. Ст. 2584.

² См.: Концепция повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 31.01.2019 № 117-р // СЗ РФ. 2019. № 6. Ст. 542.

проектов)³, что составляет около 18 % от общей суммы расходов федерального бюджета, утвержденной на 2024 год в размере 36,6 трлн руб.⁴

Вместе с тем в рамках исполнения данных договоров обнаруживается множество проблем, негативно влияющих на бюджетную деятельность публично-правовых образований, на которые обращается внимание как органами государственного (муниципального) финансового контроля, судами при разрешении споров, так и представителями доктрины финансового (бюджетного) права. Например, Счетная палата Российской Федерации ежегодно выявляет нарушения при предоставлении субсидий юридическим лицам на основании соответствующих соглашений: в 2021 году размер выявленных нарушений составил 28,1 млрд руб.⁵, в 2022 году — 32,8 млрд руб.⁶, а в 2023 году — 149,5 млрд руб.⁷ Анализ эмпирического материала позволяет выделить следующие проблемные области.

Во-первых, в связи с пробельностью норм бюджетного права о договорах суды разрешают споры с применением правовых норм различной отраслевой принадлежности (гражданского права и бюджетного права) по спорам с аналогичными обстоятельствами⁸. Обобщая практику разрешения указанных споров, представляется возможным отметить, что в принимаемых судами решениях прослеживается как субсидиарное применение норм гражданского права (например, в случае взыскания субсидии при недостижении ее получателем показателей результативности на основании подп. 3 п. 3 ст. 78 Бюджетного

³ См.: Реестр соглашений (договоров) о предоставлении субсидий, бюджетных инвестиций, межбюджетных трансфертов // Единый портал бюджетной системы Российской Федерации «Электронный бюджет» : сайт. URL: <https://budget.gov.ru/Бюджет/Расходы/Реестр-соглашений-договоров-о-предоставлении-субсидий-бюджетных-инвестиций-межбюджетных-трансфертов/Аналитическая-информация-о-соглашениях-включенных-в-реестр-соглашений?report=4f545b85-fe82-4c48-97ba-5965b05e7c0d> (дата обращения: 03.02.2024).

⁴ См.: Федеральный закон от 27.11.2023 № 540-ФЗ «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов» // СЗ РФ. 2023. № 49. Ст. 8657.

⁵ См.: Отчет о работе Счетной палаты в 2021 году // Счетная палата Российской Федерации : сайт. URL: <https://ach.gov.ru/upload/reports/2021.pdf> (дата обращения: 04.02.2024).

⁶ См.: Отчет о работе Счетной палаты в 2022 году // Счетная палата Российской Федерации : сайт. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/a1c/ygyhwc502ubudozudfb6bp73i684e132.pdf> (дата обращения: 04.02.2024).

⁷ См.: Отчет о работе Счетной палаты в 2023 году // Счетная палата Российской Федерации : сайт. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/b0b/2s91597z2ddcymmd4c34y25090vcvatc.pdf> (дата обращения: 04.02.2024).

⁸ См., напр.: Обзор судебной практики Верховного Суда РФ № 2 (2018), утв. Президиумом Верховного Суда РФ 4 июля 2018 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2019. № 3, 4; Обзор практики рассмотрения судами дел по спорам, связанным с реализацией мер социальной поддержки отдельных категорий граждан, утв. Президиумом Верховного Суда РФ 17 июня 2020 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2020. № 11.

кодекса Российской Федерации⁹ (далее — БК РФ) и неустойки на основании положений § 2 главы 23 Гражданского кодекса Российской Федерации¹⁰, так и конкуренция отраслевых норм друг с другом.

Истоки данной проблемы прослеживаются в традиционной для отечественной правовой науки дихотомии частного и публичного права, которые выделяются в зависимости от применяемого ими метода правового регулирования, поскольку договоры получили наиболее широкое распространение в частноправовых отраслях, для которых характерен диспозитивный метод правового регулирования.

Во-вторых, положения бюджетно-правовых нормативных актов предусматривают права и обязанности частных субъектов¹¹, которые вступают в бюджетные правоотношения, заключая бюджетно-правовые договоры. Включение данных лиц в сферу действия бюджетного права требует постановки вопроса об обеспечении баланса частных и публичных интересов при заключении, реализации и расторжении договоров.

Приведенные выше аргументы, а также необходимость исследования бюджетно-правовых договоров с точки зрения установления их места, роли и значения в механизме обеспечения эффективного осуществления государственных и муниципальных расходов в совокупности определяют необходимость доктринальной разработки концепции договорного регулирования бюджетных отношений в Российской Федерации.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, возникающие в Российской Федерации в процессе расходования бюджетных средств путем использования конструкции бюджетно-правового договора.

Предметом диссертационного исследования выступают нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные отношения в Российской Федерации, и

⁹ См.: Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

¹⁰ См.: Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

¹¹ Для целей диссертационного исследования под «частными субъектами» понимаются лица, не являющиеся публично-правовыми образованиями, государственными (муниципальными) органами и организациями.

иные нормативные правовые акты, регламентирующие смежные отношения, труды ученых в области общей теории права, посвященные вопросам договоров и договорного регулирования, доктринальные работы по финансовому (бюджетному) праву, другим отраслям права, в том числе гражданского права, связанные с исследуемой проблематикой, официальные, включая статистические, данные и правоприменительная практика судебных и иных органов публичной власти.

Цель диссертационного исследования заключается в разработке и обосновании концептуальных положений о договорном регулировании бюджетных отношений в Российской Федерации, конструировании модели бюджетно-правового договора, формулировании предложений и научно-практических рекомендаций, направленных на развитие доктрины финансового (бюджетного) права, а также на совершенствование бюджетного законодательства Российской Федерации и правоприменительной практики в названной сфере.

Указанная цель определила постановку и решение следующих **задач**:

- определить место договорного регулирования в системе правового регулирования бюджетных отношений;
- исследовать бюджетно-правовой договор как основание возникновения, изменения и прекращения бюджетных правоотношений;
- изучить трансформацию правового режима бюджетных средств в процессе реализации стадий договорного регулирования бюджетных отношений;
- раскрыть правовую природу бюджетно-правового договора посредством анализа его содержания, формы, полномочий и сторон; сформулировать дефиницию термина «бюджетно-правовой договор»;
- оценить влияние цифровизации на содержание, форму, заключение и исполнение бюджетно-правовых договоров;
- систематизировать бюджетно-правовые договоры в целях выявления их особенностей, признаков и свойств;

- определить место, роль и значение бюджетно-правового договора в механизме обеспечения эффективного расходования бюджетных средств, в частности, и финансовой безопасности Российской Федерации, в целом;
- сконструировать модель бюджетно-правовых договоров и сформулировать предложения по внесению изменений в БК РФ, необходимых для ее реализации.

Степень научной разработанности темы. Предложенная тема диссертации не являлась ранее предметом самостоятельного комплексного научного исследования. Вместе с тем договор как древнейший инструмент регулирования деятельности людей получил широкое осмысление в работах представителей общей теории права, гражданского права, административного права, финансового права, а также иных отраслей права.

Исследование договора как общеправового понятия проводилось Н. Г. Александровым, С. С. Алексеевым, В. В. Ивановым и др.

В частноправовых отраслях проблематике договоров и договорного регулирования посвящено множество работ, в том числе фундаментальные труды М. И. Брагинского, В. В. Витрянского, О. С. Иоффе, М. Ф. Казанцева и др.

В отраслях публичного права договоры и договорное регулирование подробно исследовались Л. В. Андриченко, А. Е. Постниковым, Ю. А. Тихомировым и другими авторами.

Вопросы, касающиеся договорного регулирования финансовых отношений, которые являются родовыми для бюджетных, рассматривались ранее в работах К. В. Андриевского, О. В. Болтиновой, Е. Н. Горловой, С. Г. Еремина, М. Ф. Казанцева, И. И. Кучерова, Н. А. Поветкиной, И. В. Рукавишниковой, И. А. Хавановой, А. И. Худякова и др.

Методологическую основу исследования составляет совокупность методов научного познания, включающая в себя общенаучные методы (анализ, синтез, индукция, дедукция, метод диалектического материализма и др.) и специальные (системно-правовой метод, формально-юридический, правового моделирования, правового прогнозирования).

Системно-правовой метод применялся при определении места договорного регулирования в системе правового регулирования бюджетных отношений, выявлении характерных признаков, классификации бюджетно-правовых договоров, а также при формировании логических конструкций на основе действующего нормативного правового регулирования, описания и анализа финансово-правовых норм.

Использование формально-юридического метода, включающего такие приемы, как описание и анализ бюджетно-правовых норм и правоотношений, их толкование и классификацию, позволило сформулировать сущностные признаки исследуемых понятий и выявить их видовое разнообразие.

При конструировании модели бюджетно-правовых договоров применялся метод правового моделирования, заключающийся в выявлении структурных элементов данной модели, отражающих конвергенцию принципов договорного права и отраслевых принципов бюджетного права, и формировании предложений относительно оптимального правового регулирования бюджетных отношений, возникающих при заключении и реализации бюджетно-правовых договоров.

В работе использовался метод научного прогнозирования для определения последствий интеграции предлагаемых решений в акты бюджетного законодательства Российской Федерации и правоприменительную практику, а также оценки влияния цифровизации на договорное регулирование в бюджетном праве.

Теоретическую основу исследования составили научные труды ученых-правоведов в области финансового (бюджетного) права: О. В. Болтиновой, Т. А. Вершило, О. Н. Горбуновой, Е. Ю. Грачевой, И. И. Кучерова, А. Г. Пауля, М. И. Пискотина, Н. А. Поветкиной, Е. В. Покачаловой, И. В. Рукавишниковой, Е. В. Рябовой, С. В. Рыбаковой, А. Д. Селюкова, Э. Д. Соколовой, Р. А. Тории, Ю. В. Тютиной, Н. И. Химичевой, И. А. Цинделиани и др.

В рамках исследования автор обращался к теории прямых и обратных связей, которая была впервые применена к финансовым правоотношениям О. Н. Горбуновой.

Теоретической основой исследования также выступили работы известных отечественных ученых в области общей теории государства и права и конституционного права: С. С. Алексеева, Л. В. Андриченко, В. В. Лазарева, А. В. Малько, Н. И. Матузова, А. Е. Постникова, Ю. А. Тихомирова, Т. Я. Хабриевой и др.

При исследовании договорного регулирования бюджетных отношений автор также обращался к работам представителей отраслевых наук, среди которых следует отметить труды М. И. Брагинского и В. В. Витрянского, А. С. Емельянова, А. Г. Карапетова, А. В. Морозова, О. С. Иоффе, Б. И. Пугинского, Л. К. Терещенко и многих других ученых.

Эмпирическая база исследования включает материалы судебной практики Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, а также иных судебных инстанций, официальные аналитические и статистические материалы Министерства финансов Российской Федерации, Федерального казначейства и иных органов публичной власти.

Научная новизна диссертационного исследования определяется тем, что в работе впервые в науке финансового права системно исследуются вопросы договорного регулирования бюджетных отношений в Российской Федерации и конструируется модель бюджетно-правового договора в целях повышения эффективности государственных (муниципальных) расходов.

В диссертации обосновывается самостоятельное значение договорного регулирования в системе правового регулирования бюджетных отношений и договора как регулятора бюджетных отношений.

В целях формирования системного научного знания о бюджетно-правовом договоре как бюджетно-правовой категории выявлены идентифицирующие его признаки; установлены критерии отграничения бюджетно-правовых договоров от иных соглашений (договоров), опосредующих предоставление бюджетных средств в рамках осуществления государственных (муниципальных) расходов; сформулировано определение понятия бюджетно-правового договора, выделены функции, проведена систематизация бюджетно-правовых договоров, а также

исследована трансформация правового режима бюджетных средств под воздействием цифровизации, обусловленная заключением и исполнением бюджетно-правовых договоров.

Научная новизна диссертационного исследования, свидетельствующая о личном вкладе автора в науку, состоит также в сформулированных **положениях, выносимых на публичную защиту.**

1. Аргументировано, что:

1) договорное регулирование бюджетных отношений — это правовое регулирование, осуществляемое субъектами бюджетного права посредством заключения ими бюджетно-правовых договоров;

2) в систему договорного регулирования бюджетных отношений включаются взаимодействующие между собой и в совокупности образующие систему следующие элементы: субъекты, объекты, договор как средство.

2. Установлено, что система договорного регулирования бюджетных отношений посредством прямых и обратных связей взаимодействует с системой нормативного регулирования, а также с системой одностороннего индивидуального регулирования. Совокупность данных систем образует систему более высокого порядка — систему правового регулирования бюджетных отношений.

В связи с этим договорное регулирование бюджетных отношений следует рассматривать в качестве подсистемы системы правового регулирования бюджетных отношений. Функционирование подсистемы договорного регулирования в системе правового регулирования бюджетных отношений обусловлено наличием между ними связей и отношений. Доказывается, что основными прямыми системными связями являются создание нормативной основы для самостоятельного урегулирования субъектами бюджетного права своих взаимоотношений и гарантии юридической защиты исполнения договорных положений.

3. Обосновано, что основой возникновения договорного бюджетного правоотношения является соглашение участников бюджетных отношений;

содержанием такого правоотношения являются права и обязанности его сторон, установленные как нормативными бюджетно-правовыми актами, так и бюджетно-правовым договором. При этом положения, содержащиеся в бюджетно-правовом договоре, конкретизируют и дополняют модель взаимодействия его сторон, предусмотренную в нормативных правовых актах, что позволяет рассматривать бюджетно-правовой договор в качестве регулятора бюджетных отношений.

4. В целях правовой идентификации бюджетно-правового договора и выявления его правовой природы:

1) сформулировано определение понятия бюджетно-правового договора как основанного на бюджетно-правовых нормах письменного соглашения, предметом которого являются действия сторон в процессе образования, распределения и использования бюджетных средств, с обязательным участием публичного субъекта, реализующего свои бюджетные полномочия;

2) выделены признаки бюджетно-правового договора:

- волевой характер бюджетно-правового договора;
- письменная форма бюджетно-правового договора;
- обособленность волеизъявлений сторон бюджетно-правового договора;
- обязательное участие публичного субъекта в качестве стороны договора;
- заключение бюджетно-правового договора в процессе бюджетной деятельности по формированию доходов и осуществлению расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- предметом бюджетно-правового договора выступают предоставление бюджетных средств или передача (возложение) бюджетных полномочий;
- обусловленность целей заключения бюджетно-правовых договоров задачами и функциями публично-правовых образований; содержания и формы - положениями бюджетно-правовых актов.

5. В целях упорядочения бюджетно-правовых договоров, выявления новых черт и качественных особенностей бюджетно-правовых договоров, достижения формальной определенности исследуемой категории проведена классификация бюджетно-правовых договоров.

В зависимости от возникающих из бюджетно-правовых договоров обязательств выделены договоры, (1) опосредующие обязательства имущественного характера (обусловленные предоставлением бюджетных средств), и (2) влекущие возникновение обязательств неимущественного характера с последующей детализацией.

Бюджетно-правовые договоры, опосредующие предоставление бюджетных средств, с учетом особенностей возникающих из них обязательств классифицированы на (1) бюджетно-правовые договоры, в рамках которых осуществляется распределение бюджетных средств внутри бюджетной системы, и (2) бюджетно-правовые договоры, предметом которых выступают обязательства расходного типа за пределами бюджетной системы.

К бюджетно-правовым договорам, из которых возникают обязательства неимущественного характера, отнесены (1) бюджетно-правовые договоры, в рамках которых передаются полномочия участников бюджетного процесса, и (2) бюджетно-правовые договоры, из которых возникают обязательства субъектов бюджетного права совершить какие-либо активные действия, не связанные с предоставлением бюджетных средств.

6. Обосновано, что критериями, применяемыми одновременно, отграничения бюджетно-правовых договоров от иных соглашений, опосредующих предоставление бюджетных средств в рамках осуществления государственных (муниципальных) расходов, являются:

- 1) отраслевая (подотраслевая, институциональная) принадлежность правовых норм, регулирующих соответствующие договоры (соглашения), и
- 2) предмет договоров (соглашений).

7. Выявлено, что ключевым фактором, влияющим в настоящее время на развитие договорного регулирования бюджетных отношений, является внедрение и использование при осуществлении бюджетной деятельности новых информационно-телекоммуникационных (цифровых) технологий.

Обосновано, что основные результаты воздействия цифровизации на договорное регулирование бюджетных отношений заключаются:

- 1) в трансформации функций бюджетно-правовых договоров;
- 2) изменении содержания стадий бюджетно-правового договорного процесса;
- 3) возможности осуществления учета бюджетно-правовых договоров на системной основе посредством применения электронного реестра.

Дальнейшие перспективы цифровизации договорного регулирования бюджетных отношений связаны, прежде всего, с внедрением в бюджетно-правовой договорный процесс технологии смарт-контрактов и использованием цифрового рубля в ходе реализации сторонами прав и обязанностей, обусловленных бюджетно-правовыми договорами, цифрового рубля.

8. На основе конвергенции договорных принципов и принципов бюджетного права осуществлено правовое моделирование и сконструирована модель бюджетно-правовых договоров, под которой понимается прогнозируемый вариант оптимального правового регулирования бюджетных отношений, возникающих при заключении и реализации бюджетно-правовых договоров, и которая может быть использована законодателем в качестве ориентира на будущее.

Обосновано, что правовую модель бюджетно-правовых договоров образует совокупность следующих элементов:

- 1) содержание бюджетно-правовых договоров;
- 2) форма бюджетно-правовых договоров;
- 3) стороны бюджетно-правовых договоров;
- 4) воля сторон бюджетно-правовых договоров.

Раскрыто содержание каждого из названных элементов.

Установлено, что заключение бюджетно-правовых договоров является реализацией предусмотренного нормами бюджетного права специального полномочия субъектов права. В связи с этим в правовую модель бюджетно-правовых договоров включаются в качестве такого элемента, как сторона договора, публично-правовые образования, участники бюджетного процесса, юридические лица публичного права и получатели средств из бюджета.

Обосновывается, что стороны бюджетно-правового договора должны руководствоваться принципами бюджетной системы Российской Федерации, а также принципом добросовестности.

Показано, что вступление субъектов права в договорные бюджетные правоотношения является их активным волевым действием, совершаемым в целях удовлетворения своих интересов. Однако направленность воли может не совпадать с реальным волеизъявлением сторон, в связи с чем при моделировании бюджетно-правового договора акцент сделан на механизме преодоления последствий для сторон, возникающих в случае выявления порочащих договор оснований (отсутствие воли в сделке (мнимая сделка), сокрытие подлинной воли (притворная сделка) и пр.).

9. Для реализации предложенной в диссертации модели бюджетно-правовых договоров потребуется внесение следующих изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации:

1) дополнение части I «Общие положения» БК РФ главой 1¹ «Бюджетно-правовые договоры», закрепляющей понятие бюджетно-правового договора и его места в иерархии правовых актов, регулирующих бюджетные отношения, а также предусматривающей основы заключения и исполнения бюджетно-правовых договоров, в том числе положения:

- о содержании бюджетно-правовых договоров, включая установление необходимых (существенных) условий, а также дозволение для сторон формулировать содержание бюджетно-правовых договоров самостоятельно в случаях, предусмотренных БК РФ;

- о форме бюджетно-правовых договоров;

- о договорной правосубъектности субъектов бюджетного права;

- о способах проверки соответствия заключенных бюджетно-правовых договоров воле их сторон;

- об основаниях недействительности бюджетно-правовых договоров и правовых последствиях, наступающих в случае признания договоров недействительными;

- о необходимости следования сторонами при реализации бюджетно-правовых договоров принципу добросовестности.

Теоретическая и практическая значимость диссертации заключается в том, что полученные в ходе исследования выводы и предложения вносят существенный вклад в науку финансового (бюджетного) права, так как системное исследование сущности, роли, значения договорного регулирования бюджетных отношений содействует решению таких глобальных задач государственного масштаба, как совершенствование правового механизма, обеспечивающего эффективное использование бюджетных средств, что, в свою очередь, является важной составляющей обеспечения финансовой безопасности Российской Федерации, в целом.

Кроме того, сформулированные в диссертации положения позволяют глубже уяснить корреспондирующее институту договорного регулирования бюджетных отношений содержание институтов смежных отраслей права с возможностью их использования в регулировании бюджетных отношений, а также развивают ряд финансово-правовых воззрений и идей, на которых могут быть основаны в дальнейшем новые научные достижения.

Результаты исследования могут найти свое применение в нормотворческой деятельности, практической юридической работе, в том числе в правоприменительной деятельности органов государственной власти, прежде всего Министерства финансов Российской Федерации и Федерального казначейства. 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 Российской Федерации, 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.

Апробация результатов исследования. Теоретические положения диссертации и научно-практические рекомендации представлены в публикациях автора, в том числе указанных в перечне ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации. Основные теоретические положения и полученные в результате проведенного исследования выводы использовались в выступлениях с докладами на следующих конференциях (круглых столах): XVII Международной школе-практикуме молодых ученых-юристов «Право и технологии будущего» (Москва, 20 мая 2022 года, ИЗиСП), XVIII Международной школе-практикуме молодых ученых-юристов «Молодежь и право» (Москва, 5 апреля 2023 года, ИЗиСП), III Международной научно-практической конференции «Управление через право» «Будущее административного права в условиях региональной интеграции» (Москва, 8 ноября 2023 года, ИЗиСП), XI Годовом собрании теоретиков права «Концепции развития российского законодательства как достижение современной академической науки (к 300-летию Российской академии наук)» (Москва, 28 февраля 2024 г., ИЗиСП) и др.

Структура и объем исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих десять параграфов, заключения, библиографического списка и приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** к диссертационному исследованию обоснована актуальность исследования, сформулированы объект и предмет исследования, цель и задачи, научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы, степень научной разработанности темы, раскрыты методологическая и теоретическая основы исследования, эмпирическая и нормативная базы, сформулированы основные положения, выносимые на защиту, представлены сведения об апробации результатов и структуре диссертационного исследования.

Первая глава «Теоретико-правовые основы договорного регулирования бюджетных отношений» состоит из пяти параграфов, посвященных рассмотрению юридической проблематики регулирования бюджетных отношений, возникающих между субъектами бюджетного права, с помощью заключаемых ими договоров.

В первом параграфе «Договорное регулирование в системе правового регулирования бюджетных отношений» проведено исследование структурных элементов системы правового регулирования бюджетных отношений и обосновано самостоятельное значение договорного регулирования как разновидности правового регулирования. По мнению диссертанта, в системе правового регулирования бюджетных отношений в Российской Федерации выделяются: 1) подсистема нормативного правового регулирования, включающая в себя подсистемы конституционного регулирования и нормативного регулирования, осуществляемого Конституционным Судом Российской Федерации, законодательного регулирования и подзаконного регулирования; 2) индивидуального правового регулирования, к которой относятся подсистемы односторонне-властного и договорного регулирования.

Анализируя основные связи, посредством которых подсистема нормативного правового регулирования бюджетных отношений воздействует на подсистему договорного регулирования, диссертант пришел к выводу, что в качестве таких связей целесообразно рассматривать: создание нормативной

основы для самостоятельного урегулирования субъектами бюджетного права своих взаимоотношений и гарантии юридической защиты исполнения согласованных сторонами условий бюджетно-правовых договоров.

В результате исследования существенных признаков договорного регулирования бюджетных отношений, обуславливающих его самостоятельное значение как вида правового регулирования, предложено авторское определение соответствующего понятия, согласно которому договорное регулирование бюджетных отношений — это правовое регулирование, осуществляемое субъектами бюджетного права с помощью заключаемых между ними соглашений (договоров).

Во втором параграфе «Бюджетно-правовой договор как регулятор бюджетных отношений» исследован основной элемент подсистемы договорного регулирования бюджетных отношений — бюджетно-правовой договор.

Отмечается, что несмотря на широкое видовое многообразие применяемых в рамках бюджетной деятельности публично-правовых образований договоров (соглашений), понимание данной правовой категории характеризуется возникающими в доктрине российского права и правоприменительной практике противоречиями и неопределенностью, негативно влияющими на эффективное использование бюджетных средств.

Установлено, что распространение договоров в российском праве позволяет выделять частноправовые и публично-правовые договоры, разделяющиеся в дальнейшем на отраслевые договоры в зависимости от предмета. При этом значимость данного разделения связана не только с подлежащими применению к конкретной ситуации нормами права, но и с отраслевыми правовыми принципами, воздействующими на договорные правоотношения. В частности, в бюджетном праве не подлежат признанию и защите любые заключенные сторонами договоры, поскольку для возникновения договорного правоотношения в нормах бюджетного права должно содержаться указание на необходимость его выстраивания с учетом волеизъявления сторон.

Диссертантом обосновано, что бюджетно-правовые договоры являются правовыми регуляторами бюджетных отношений, поскольку устанавливают права и обязанности сторон, последствия за их неисполнение, наступление которых обеспечивается государственным принуждением, а также обладают системными связями с нормативными и ненормативными бюджетно-правовыми актами. При этом самостоятельное значение бюджетно-правовых договоров в системе бюджетно-правовых регуляторов обеспечивается тем, что в нем выражается воля сторон, а его действие распространяется исключительно на правоотношения с участием таких сторон.

Кроме того, в результате исследования соотношения бюджетно-правовых договоров с иными договорами (соглашениями), опосредующими предоставление бюджетных средств, предложены критерии разграничения данных договорных конструкций с учетом специфических черт объектов соответствующего договорного правоотношения (бюджетных средств).

Третий параграф «Понятие и функции бюджетно-правовых договоров» посвящен выявлению существенных признаков бюджетно-правовых договоров и конструированию определения данного понятия, а также установлению ключевых направлений правового воздействия данных договорных инструментов на бюджетные правоотношения.

Установлено, что для заключения бюджетно-правового договора и возникновения договорного бюджетного правоотношения необходимо достижение соглашения между субъектами бюджетного права. Заключая бюджетно-правовые договоры, субъекты бюджетного права в добровольном порядке принимают на себя взаимные обязанности, позволяющие достигнуть правового эффекта, направленного на удовлетворение интересов сторон договора. Вместе с тем объединяющиеся в соглашении воли субъектов бюджетного права не преобразуются в единую волю, поскольку стороны бюджетно-правового договора сохраняют возможность совершать волеизъявления независимо от своего контрагента, что свидетельствует об обособленности их волеизъявлений.

Выявлено, что квалифицирующее значение для бюджетно-правовых договоров имеет одна из его сторон — публичный субъект, который реализует полномочия, предусмотренные нормами бюджетного права, а также предмет указанных договоров, к которому диссертантом предлагается относить действия сторон в процессе образования, распределения и использования бюджетных средств.

Отмечается, что для достижения эффективного использования бюджетных средств надлежащей формой бюджетно-правовых договоров может признаваться исключительно письменная форма, в связи с чем данные договоры не могут заключаться устно или путем совершения конклюдентных действий.

В результате выявления существенных признаков бюджетно-правовых договоров автором предлагается понимать под бюджетно-правовым договором основанное на бюджетно-правовых нормах письменное соглашение, предметом которого являются действия сторон в процессе образования, распределения и использования бюджетных средств, с обязательным участием публичного субъекта, реализующего свои бюджетные полномочия.

Также в данном параграфе установлено, для бюджетно-правовых договоров характерны общесоциальная, социально-политическая, регулятивная, охранительная, юридико-фактическая и конкретизирующая функции.

Четвертый параграф «Классификации бюджетно-правовых договоров» посвящен исследованию объема понятия «бюджетно-правовой договор» с помощью разделения данной правовой категории на виды.

Отмечается, что тенденция расширения диспозитивных элементов в методе правового регулирования бюджетных отношений в настоящее время привела к значительному увеличению видов бюджетно-правовых договоров, предусмотренных нормами бюджетного права.

Бюджетно-правовые договоры классифицированы диссертантом в зависимости от обязательств, возникающих из них (бюджетно-правовые договоры, опосредующие денежные обязательства (предоставление бюджетных средств), бюджетно-правовые договоры, из которых возникают обязательства

неимущественного характера и пр.); от сторон бюджетно-правового договора (бюджетно-правовые договоры между публично-правовыми образованиями, бюджетно-правовые договоры между публично-правовым образованием и частным субъектом и пр.); от времени действия (краткосрочные, долгосрочные и неограниченные во времени); от количества сторон (двусторонние и многосторонние); от наличия встречного предоставления (возмездные и безвозмездные).

В пятом параграфе «Трансформация договорного регулирования бюджетных отношений под воздействием цифровизации» рассматривается проблематика детерминантов преобразования договорного регулирования бюджетных отношений в современных условиях. Автором установлено, что основным фактором, способствующим трансформации договорного регулирования бюджетных отношений, является цифровизация.

Выявлены ключевые области воздействия цифровизации на договорное регулирование бюджетных отношений. Во-первых, новые информационно-телекоммуникационные технологии позволяют обеспечивать учет и систематизацию ряда бюджетно-правовых договоров в соответствующем реестре государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет». При этом в нормах бюджетного права вступление бюджетно-правового договора в силу в отдельных случаях предусматривается после его включения в указанный реестр, в связи с чем для возникновения договорного бюджетного правоотношения необходим не один юридический факт (заключение договора), а фактический состав, состоящий из достижения сторонами соглашения и включения договора в реестр. Во-вторых, существенное влияние цифровизация оказала на стадии бюджетно-правового договорного процесса, а именно на составление, подписание бюджетно-правовых договоров, а также на порядок взаимодействия сторон в рамках его исполнения.

Отмечается, что области воздействия цифровизации на договорное регулирование бюджетных отношений в будущем будут расширяться, что требует обеспечения баланса в правовом регулировании соответствующих отношений

между техническими возможностями, рисками имплементации цифровых технологий в бюджетную деятельность публично-правовых образований и защитой интересов субъектов бюджетного права.

Вторая глава «Правовая модель бюджетно-правовых договоров» состоит из пяти параграфов, посвященных конструированию правовой модели бюджетно-правовых договоров с учетом специфики бюджетных правоотношений.

В первом параграфе «Правовое моделирование в бюджетной сфере» рассмотрены методологические аспекты построения правовых моделей.

Установлено, что правовое моделирование бюджетно-правовых договоров заключается в построении прогнозируемого варианта оптимального правового регулирования в будущем общественных отношений, возникающих при заключении и реализации бюджетно-правовых договоров, которая может быть использована законодателем в качестве основы, ориентира для законодательного регулирования бюджетно-правовых договоров.

Автором подчеркивается и дополнительно обосновывается тезис о том, что правовая модель бюджетно-правовых договоров не может с точностью повторять правовую модель частноправовых договоров. В этом смысле ключевое значение приобретает целевая направленность разрабатываемой модели, которая заключается в обеспечении публичных интересов, включающих эффективное использование бюджетных средств, минимизацию рисков для бюджетной системы и поддержание финансовой устойчивости публично-правовых образований.

Второй параграф «Содержание как элемент правовой модели бюджетно-правовых договоров» посвящен анализу содержания бюджетно-правовых договоров.

Обосновывается, что содержание бюджетно-правовых договоров образуют условия, которые либо прямо сформулированы в источниках бюджетного права, либо подлежат согласованию сторонами, исходя из общей конструкции, установленной законодателем для соответствующего вида бюджетно-правового

договора, либо условия, которые стороны считают необходимыми для заключения конкретного договора.

При этом ключевое значение для теории и практики бюджетного права имеет понимание предмета бюджетно-правовых договоров, поскольку именно условия о предмете позволяют разграничивать бюджетно-правовые договоры между собой и с договорами (соглашениями) иной отраслевой принадлежности. Диссертантом подчеркивается, что действующее регулирование предмета бюджетно-правового договора о предоставлении субсидий частным субъектам не способствует эффективному использованию бюджетных средств.

В третьем параграфе «Форма как элемент правовой модели бюджетно-правовых договоров» автором дополнительно обосновывается сделанный ранее вывод о том, что решение вопроса о надлежащей форме бюджетно-правовых договоров предопределено особенностями публично-правового регулирования в целом и бюджетно-правового регулирования в частности, а также вытекающих из последнего принципов построения бюджетной системы.

Отмечается, что заслуживает поддержки сформировавшаяся к настоящему времени устойчивая практика составления бюджетно-правовых договоров в форме единых письменных документов, созданных, в частности, в электронном виде.

С учетом специфических черт бюджетного права, автором аргументируется тезис о том, что нарушение письменной формы бюджетно-правового договора или отсутствие необходимых атрибутов должно влечь за собой его недействительность в связи с несоответствием установленным требованиям.

Четвертый параграф «Стороны как элемент правовой модели бюджетно-правовых договоров» посвящен определению субъектов бюджетного права, которые наделены субъективным правом или обязанностью по заключению бюджетно-правовых договоров.

Констатируется, что бюджетное законодательство в настоящее время недостаточно четко регулирует вопрос о том, какие субъекты бюджетного права имеют возможность вступить в договорные бюджетные правоотношения, что

способно привести к коллизиям и правовой неопределенности в правоприменительной практике.

По мнению автора, к субъектам бюджетного права, которые могут заключить бюджетно-правовые договоры возможно относить: публично-правовые образования, участников бюджетного процесса, юридических лиц публичного права и получателей средств из бюджета, наделенных соответствующим правом (обязанностью).

В пятом параграфе «Воля сторон как элемент правовой модели бюджетно-правовых договоров» рассматриваются детерминанты активных действий субъектов бюджетного права по вступлению в договорные бюджетные правоотношения. Продемонстрировано, что бюджетно-правовые договоры заключаются в целях реализации публичного интереса, направленного на удовлетворение потребностей общества в целом.

Отмечается, что несмотря на то, что в нормах бюджетного права не декларируется принцип свободы договора, правовое регулирование бюджетных отношений исходит из свободного заключения субъектами бюджетного права бюджетно-правовых договоров, предусматривая из данного правила ряд исключений.

Констатируется, что в нормах бюджетного права и правоприменительной практике не выработаны основания для признания бюджетно-правовых договоров недействительными в случаях симуляции сторонами договорных правоотношений (отсутствие воли сторон, направленной на достижение соответствующего правового эффекта и сокрытие подлинной воли сторон), в связи с чем в диссертационном исследовании предлагается отразить в правовой модели бюджетно-правовых договоров пороки воли сторон, приводящие к недействительности договора и правовые последствия, наступающие в таких случаях.

В заключении представлены основные результаты проведенного исследования, а также определены перспективы дальнейшей разработки темы.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, указанных в перечне Высшей аттестационной комиссии при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации

1. Кононов, А.М. Направления воздействия цифровизации на договорное регулирование бюджетных отношений / А.М. Кононов // Финансовое право. — 2022. — № 7. — С. 35–39 — 0,6 п.л.
2. Кононов, А.М. Классификация источников финансового права: дискуссионные вопросы / А.М. Кононов // Финансовое право. — 2022. — № 12. — С. 37–41 — 0,6 п.л.
3. Кононов, А.М. Совершенствование механизма договорного регулирования при предоставлении бюджетных субсидий / А.М. Кононов // Финансовое право. — 2023. — № 7. — С. 33–37 — 0,6 п.л.
4. Кононов, А.М. Бюджетно-правовой договор: вопросы идентификации / А.М. Кононов // Журнал российского права. — 2024. — № 6. — С. 123–134 — 1 п.л.

Иные публикации

5. Кононов, А.М. Цифровые сущности в бюджетно-правовом договоре: перспективы и риски / А.М. Кононов // Право и экономика: национальный опыт и стратегии развития: сб. ст. по итогам IV Новосиб. юрид. форума в 3 ч. — Ч. 3 / под ред. О.Н. Шестобоева, М.В. Громоздиной, М.С. Саламатовой. — Новосибирск: НГУЭУ, 2023. С. 198–203 — 0,3 п.л.
6. Кононов, А.М. Соотношение нормативного и договорного уровней правового регулирования бюджетных отношений / А.М. Кононов // Государство и право России в современном мире: сборник докладов XII Московской юридической недели: в 5 ч. — Ч. 2. — М.: Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2023. С. 234–238 — 0,2 п.л.
7. Кононов, А.М. Договор о предоставлении субсидии: бюджетно-правовой или гражданско-правовой / А.М. Кононов // Публично-правовое обозрение. — 2023. — № 1. — С. 48–50 — 0,4 п.л.