

На правах рукописи



Савин Дмитрий Александрович

ИНСТИТУТЫ РАЗВИТИЯ КАК СУБЪЕКТЫ БЮДЖЕТНОГО ПРАВА

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Автореферат диссертации
на соискание ученой
степени кандидата юридических наук

Москва — 2023

Работа выполнена в федеральном государственном научно-исследовательском учреждении «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

Научный руководитель: **Поветкина Наталья Алексеевна,**
доктор юридических наук, профессор, ФГНИУ
«Институт законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве Российской
Федерации», отдел финансового, налогового и
бюджетного законодательства, заведующий

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

Вершило Татьяна Александровна,
кандидат юридических наук, доцент, ФГБОУ ВО
«Российский государственный университет
правосудия», кафедра финансового права, доцент

Ведущая организация: ФГБОУ ВО «Московский государственный
юридический университет имени О. Е. Кутафина
(МГЮА)»

Защита диссертации состоится 25 октября 2023 года в 13.00 на заседании диссертационного совета 02.1.002.02, созданного на базе ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», по адресу: 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушкинская, д. 34, зал заседаний диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на официальном сайте ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»: <https://izak.ru/science/dissertatsionnye-sovety/dissertatsii/>.

Автореферат разослан «___» сентября 2023 года

Ученый секретарь диссертационного совета
доктор юридических наук, доцент



С.В. Рыбакова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. В современную эпоху потребность в развитии социально-экономической сферы общества является определяющим фактором появления в отечественной правовой системе специально созданных для этого субъектов права, к числу которых относятся организации, обозначаемые как «институты развития».

Нельзя отрицать, что в современных экономических условиях, которые сопровождаются сильной волатильностью курса национальной валюты, последствиями пандемии, нестабильной ситуацией в области международных отношений, роль подобных экономических акторов, способных служить опорой экономики в кризисной ситуации, только возрастает. В частности, Банком России указывается, что «с учетом потребностей структурной трансформации экономики в среднесрочной перспективе роль институтов развития повысится, расширится масштаб их деятельности»¹. Соответственно, задача формирования необходимых условий для их деятельности является одной из стратегических задач государства, а для качественного исполнения возложенных на институты развития функций требуется выработка такого регулирования, которое позволило бы обеспечить бесперебойную, эффективную деятельность таких институтов.

Не представляется возможным утверждать, что к данному моменту в науке сложилось однозначное, единое понимание того, что собой представляют указанные институты, хотя упоминания термина «институты развития» можно найти и во многих документах стратегического планирования: и в российском законодательстве, и в научной и практической литературе. При этом наличие большого количества институтов развития, действующих в различных сферах деятельности государства, с разным набором задач и в различных организационно-правовых формах, ставит вопрос о выработке единых

¹ Финансовый рынок: новые задачи в современных условиях. Документ для общественного обсуждения // Банк России : сайт. URL: http://cbr.ru/Content/Document/File/139354/financial_market_20220804.pdf (дата обращения: 15.08.2022).

характеристик институтов развития, о необходимости провести их единую классификацию, а также четким образом определить их сущность. Указанные аспекты, таким образом, требуют подробного научного освещения, поскольку без анализа данных вопросов не представляется возможным выявить их место и особенности в системе действующего регулирования.

Функционирование институтов развития в ходе выполнения ими публичных функций неизбежным образом сопряжено с финансовой (бюджетной) деятельностью государства, поскольку данные субъекты участвуют в бюджетных правоотношениях (участвуют в бюджетном процессе, осуществляют расходование бюджетных средств). При этом происходящие в настоящее время процессы разрастания предмета бюджетного права очевидным образом ставят вопрос об идентификации институтов развития в бюджетно-правовой сфере.

Нацеленность таких организаций на достижение стратегических целей государства определяет необходимость глубокого осмысления бюджетно-правовых механизмов и подходов к регулированию деятельности таких институтов, применяемых для обеспечения эффективности их деятельности. При этом вопросы бюджетно-правового регулирования деятельности институтов развития до настоящего времени не являлись предметом комплексного изучения в рамках науки финансового права, что, с учетом вышесказанного, обозначает необходимость подробного, комплексного исследования данных вопросов.

В связи с изложенным, тематика бюджетно-правового регулирования деятельности институтов развития в Российской Федерации представляет собой перспективное научное направление, актуальность которого в существующих экономических условиях стремительно возрастает.

Цель и задачи диссертационного исследования. Целью диссертационного исследования является разработка и обоснование положений теоретического и практического характера, направленных на совершенствование бюджетно-правового регулирования деятельности институтов развития в части их надлежащей идентификации как субъектов бюджетного права, способствующих

развитию доктрины финансового права, а также имеющих практическое значение.

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

- определить содержание понятия «институт развития»;
- обозначить признаки институтов развития, дать их теоретическую характеристику;
- изучить теоретические основы анализа деятельности институтов развития, исследовать нормативную базу, связанную с функционированием национальных институтов развития;
- провести классификацию институтов развития, выделить критерии для такой классификации;
- исследовать правовое регулирование деятельности международных институтов развития, в том числе в части бюджетно-правового регулирования;
- дать характеристику институтам развития в плоскости финансовых (бюджетных) правоотношений, изучить вопросы их участия в отдельных видах финансовых правоотношений;
- определить присущие данным институтам права и обязанности, а также принципы их функционирования в бюджетных правоотношениях;
- выявить особенности функционирования институтов развития в бюджетных правоотношениях;
- показать особенности взаимодействия указанных институтов и иных субъектов бюджетного права в рамках бюджетных правоотношений;
- изучить вопросы осуществления государственного финансового (бюджетного) контроля за деятельностью институтов развития.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе деятельности институтов развития как субъектов бюджетного права.

Предмет исследования составляют положения нормативных правовых актов, регулирующие отношения, составляющие объект диссертационного исследования, отечественная и зарубежная доктрина в области общей теории

права, научные труды по финансовому (бюджетному) праву, другим отраслям права, связанные с указанными отношениями, правоприменительная практика судебных и иных государственных органов.

Степень научной разработанности темы исследования необходимо оценивать исходя из того, что в рамках правовой науки имеется незначительное количество работ, посвященных анализу регулирования деятельности институтов развития. В этой связи можно констатировать, что в правовой доктрине отсутствует подробное исследование признаков, видов институтов развития, а также особенностей их функционирования как субъектов бюджетного права.

В советский период в 1970-х гг. поднимались вопросы, связанные с составом субъектов бюджетного права и определением предмета данной отрасли права (В. В. Бесчеревных, Т. С. Ермакова, М. И. Пискотин, Н. И. Химичева, С. Д. Цыпкин). С усложнением системы бюджетного права уже в постсоветский период стали более активно обсуждаться вопросы, касающиеся отдельных субъектов бюджетного права, их места в современном бюджетном праве. В совокупности изложенное стало базой для формирования точек зрения по вопросу о том, какие лица относятся к числу субъектов бюджетного права, а какие — нет, что является важным также для идентификации институтов развития в бюджетном праве.

Отметим, что тематика, посвященная субъектам бюджетного права, нашла свое отражение в работах таких исследователей, как Л. Н. Древаль, Б. Н. Иванов, Ю. В. Леднева, А. Г. Пауль, Н. А. Поветкина.

Обращает на себя внимание то, что комплексные исследования правового регулирования институтов развития начали проводиться в российской юридической науке лишь недавно. Исследование общих подходов к регулированию деятельности институтов развития в российском праве, которое лишь косвенным образом затрагивает бюджетно-правовые аспекты деятельности таких организаций, было предпринято группой авторов (М. В. Демченко, О. Н. Петюкова, Г. Ф. Ручкина, Е. В. Терехова, С. В. Фрумина).

В работах ученых-юристов рассматривались также вопросы правового регулирования деятельности отдельных институтов развития, в частности, банков развития (С. В. Кузнецов), институтов развития, осуществляющих инвестиционную деятельность (Е. С. Сазонова), а также отдельные аспекты деятельности институтов развития и проблемы их правового регулирования (М. И. Куделич).

При этом вопросам финансово-правового регулирования деятельности финансовых институтов развития посвящено единственное диссертационное исследование, автором которого выступил К. И. Брыкин.

Не представляется возможным игнорировать те правовые исследования, которые смежным образом связаны с рассматриваемой тематикой и благодаря которым также стало возможным расширить представление о роли институтов развития в сфере социально-экономического развития как на уровне государства, так и на международном уровне. Отдельно выделим исследования о роли институтов развития в качестве инструментов инновационной модернизации экономики (А. В. Белицкая, Р. М. Янковский), а также работы, связанные с анализом деятельности международных институтов развития (В. В. Кудряшов, О. А. Тарасенко, С. С. Купреев).

Кроме того, самое пристальное внимание вопросам деятельности институтов развития было уделено учеными-экономистами, в том числе в части вопросов теоретической идентификации таких субъектов. Среди работ таких ученых выделим работы Р. Г. Волкова, М. В. Курбатовой, Р. М. Мельникова, Т. М. Орловой, С. Г. Пьянковой, Я. Я. Радомировой, И. И. Родионова, А. Л. Смирнова, О. Г. Солнцева, М. Ю. Хромова.

Анализ работ вышеуказанных ученых способствовал всестороннему характеру исследования.

Методологическую основу исследования составили общенаучные методы познания: теоретический анализ, диалектический метод, дедуктивный метод, исторический метод, метод классификации; частнонаучные и специально-

юридические методы: системно-структурный метод, историко-правовой метод, формально-юридический метод, метод сравнительного правоведения.

В частности, благодаря системно-структурному методу стало возможным выявить место институтов развития в системе субъектов бюджетного права, а также рассмотреть вопросы участия институтов развития в финансовых правоотношениях.

В свою очередь, формально-юридический метод позволил сформулировать сущностные признаки понятий, которые рассматриваются в рамках диссертационного исследования (например, термин «институт развития»).

Применение историко-правового и сравнительно-правового методов позволило обогатить исследование ретроспективными сведениями и учесть международный опыт для понимания места институтов развития в парадигме развития мирового сообщества.

Комплексное применение указанных методов послужило основой для раскрытия предмета исследования, достижения его цели и решения поставленных задач, позволило продемонстрировать сущность институтов развития как субъектов бюджетного права.

Теоретическую основу исследования составили научные труды видных отечественных ученых в области общей теории государства и права: С. С. Алексеева, А. В. Малько, Ю. А. Тихомирова, Т. Я. Хабриевой и др. Теоретической основой исследования также выступили работы ученых-правоведов в области финансового и бюджетного права: О. В. Болтиновой, Е. Ю. Грачевой, Т. А. Вершило, Н. И. Землянкой, Б. Н. Иванова, М. И. Куделич, С. С. Курбатовой, И. И. Кучерова, Ю. В. Ледневой, Н. В. Омелехиной, А. Г. Пауля, М. И. Пискотина, Н. А. Поветкиной, Н. И. Химичевой, С. Д. Цыпкина, Н. А. Шевелевой и др. Кроме того, теоретическая база исследования основана на работах ученых-экономистов: Р. М. Мельникова, Т. М. Орловой, С. Г. Пьянковой, Я. Я. Радомировой, И. И. Родионова, А. Л. Смирнова, О. Г. Солнцева, М. Ю. Хромова и др.

Эмпирическую базу исследования составили материалы судебной практики судов общей юрисдикции и арбитражных судов, официальные аналитические и статистические материалы государственных органов РФ и международных организаций.

Научная новизна исследования определяется разработкой и решением задачи, которая имеет значение для теории финансового (бюджетного) права и смежных отраслей, и состоит в расширении теоретико-правовых представлений об институтах развития как субъектах бюджетного права, совершенствовании понятийно-категориального аппарата науки финансового (бюджетного) права, формировании предложений, направленных на совершенствование бюджетно-правового регулирования деятельности институтов развития.

Научная новизна диссертационного исследования, свидетельствующая о личном вкладе автора в науку, также отражена в **положениях, выносимых на защиту**:

1. В целях формирования универсальных представлений о правовом статусе институтов развития, автором предложено общетеоретическое определение данной категории субъектов, исходя из которого они представляют собой специализированные юридические лица, созданные, функционирующие и прекращающие свою деятельность в соответствии со специальными (особыми) требованиями, приоритетной целью деятельности которых является обеспечение социально-экономического развития публично-правовых образований и получающие меры государственной поддержки.

Для развития доктрины финансового (бюджетного) права введен подход к определению институтов развития как субъектов бюджетного права. Под такими субъектами бюджетного права предлагается понимать юридические лица, обладающие вышеуказанными общетеоретическими признаками, характерными для всех лиц с таким статусом, но которые при этом либо являются участниками бюджетного процесса, либо не являются участниками бюджетного процесса, но получают средства из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

2. В целях систематизации знаний об институтах развития проводится дифференциация институтов развития на группы путем выделения критериев их классификации.

Разработана авторская классификация институтов развития в зависимости от их участия в бюджетном процессе, соответственно, на участников и неучастников бюджетного процесса. При этом автором аргументировано, что выделение категории «неучастников бюджетного процесса» требует дополнительной оценки с учетом необходимости соотнесения данной категории лиц с иными смежными категориями бюджетного законодательства Российской Федерации. Обоснована возможность закрепления в Бюджетном кодексе Российской Федерации такой категории, как «лицо, получающее бюджетную поддержку», понимаемое как лицо, которое не является участником бюджетного процесса и которому предоставляются денежные средства из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в формах, установленных бюджетным законодательством.

3. Выявлена видовая неоднородность институтов развития, обладающих международно-правовым статусом, заключающаяся в отсутствии единой системы целей и форм деятельности, многообразии их правового статуса.

Аргументировано, что универсальной концептуально-теоретической основой для формирования и совершенствования существующей «системы» институтов развития, принятой как в международном, так и в национальном праве, являются разработанные на международном уровне идеи обеспечения социального и экономического глобального развития.

4. Обосновано, что в финансовых правоотношениях институты развития обладают специальной финансовой правосубъектностью в силу возможности их участия лишь в определенных финансовых правоотношениях.

Установлена множественность правовых идентификаций институтов развития в различных финансовых правоотношениях. При этом выявлено, что если участие таких субъектов в одних финансовых правоотношениях обусловлено необходимостью исполнения возложенных на них обязанностей

(полномочий участников бюджетного процесса и др.), то участие в других обусловлено реализацией ими своей гражданской правоспособности посредством совершения сделок (иных действий) (например, статус налогоплательщика).

Обосновано, что применимость особого режима предоставления бюджетных средств к институтам развития напрямую зависит от тех организационно-правовых форм (а также, в случае если речь идет о получателях средств из бюджета, от способов финансирования, т. е. способов оформления взаимоотношений с публично-правовым субъектом), в которой учреждены соответствующие юридические лица.

5. Аргументировано, что признание институтов развития, участвующих в бюджетных отношениях, связанных с использованием бюджетных средств, в качестве субъектов бюджетного права обусловлено фактом наличия у них бюджетных прав и обязанностей, приобретаемых при вступлении в договорные отношения с публично-правовым субъектом, являющимися бюджетно-правовыми по своему характеру. При этом выделение из системы бюджетного права отношений с участием институтов развития, возникающих при предоставлении данным субъектам бюджетных средств, не будет обеспечивать единство и взаимосвязь механизма бюджетно-правового регулирования, в том числе неразрывную связанность института расходов бюджета с нормами, входящими в иные институты права.

6. Выявлены особенности бюджетно-правового статуса институтов развития, заключающиеся в порядке предоставления данным субъектам средств бюджетов и порядке использования ими таких средств, а также в их особых функциях (например, функции агента Правительства Российской Федерации по отдельным вопросам в бюджетной сфере).

Аргументировано, что в целях бюджетно-правовой идентификации институтов развития и для формирования эффективной правовой модели регулирования их бюджетной деятельности необходимо учитывать особенности

реализации в данной деятельности отдельных принципов бюджетной системы Российской Федерации.

7. Обосновано, что органы государственной власти, являясь основными субъектами бюджетных правоотношений, оказывают воздействие на формализацию правового статуса институтов развития как субъектов бюджетных правоотношений посредством создания правовых основ их деятельности, формирования оптимального бюджетно-правового механизма их функционирования, реализации контрольной и охранительной функций за деятельностью институтов развития.

8. В целях упорядочения правоприменительной практики, связанной с предоставлением мер государственной поддержки, целевого и эффективного расходования бюджетных средств, автором обоснована необходимость формирования (разработки) единого перечня (реестра) институтов развития.

Теоретическая значимость диссертации заключается в том, что полученные в результате исследования выводы и сформулированные предложения вносят существенный вклад в науку финансового (бюджетного) права, формируют системное представление о сущности институтов развития как субъектов бюджетного права, дополняют понятийно-категориальный аппарат, учитывающий особенности бюджетно-правовой сферы, позволяют определить правовой статус данных субъектов.

Практическая значимость исследования. Выводы и предложения, сформулированные по результатам проведенного исследования, могут быть использованы в нормотворческой деятельности, в правоприменительной деятельности органов государственной власти, государственных органов. Материалы и теоретические положения диссертационного исследования могут быть применены в целях дальнейшей разработки теоретических и практических проблем финансового (бюджетного) права в Российской Федерации и стать прочной научной основой для совершенствования бюджетного законодательства, а также при осуществлении образовательного процесса в высших учебных заведениях, в частности при чтении базовых учебных курсов

по финансовому (бюджетному) праву, при подготовке научно-исследовательских работ по аналогичной тематике, в ходе осуществления учебного процесса в ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

Апробация результатов исследования. Диссертация обсуждена и одобрена на совместном заседании отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства и кафедры правового обеспечения публичных финансов ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

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 Минобрнауки России.

Основные теоретические положения и полученные в результате проведенного исследования выводы использовались:

- при проведении практических занятий в магистратуре ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»;

- в выступлениях с докладами на следующих конференциях (круглых столах): VI Международная научная конференция «Пробелы в позитивном праве: доктрина и практика» в рамках круглого стола «Кодификация финансового законодательства как механизм восполнения пробелов в праве» (Москва, ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», 20 февраля 2020 г.); студенческий юридический форум Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА) «Трансформация права в XXI веке: вызовы и перспективы» (Москва, МГЮА, 19–21 ноября 2020 г.); XVI Международная школа-практикум молодых ученых-юристов «Человек в праве: современная доктрина и практика»; XVI Ежегодные научные чтения, посвященные памяти профессора С. Н. Братуся «Устойчивый экономический рост и право» (Москва,

ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», 27 октября 2021 г.); международная научно-практическая конференция на тему «Идентификация отношений, составляющих предмет финансового права» в Воронежском государственном университете (27 октября 2022 г.), и др.

Структура диссертационного исследования обусловлена его целью и задачами и состоит из введения, двух глав, включающих восемь параграфов, заключения, библиографического списка.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснована актуальность темы диссертационного исследования, определены объект и предмет исследования, цель и задачи, научная новизна, теоретическая и практическая значимость научной работы, указывается 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 функционирования институтов развития» содержит четыре параграфа, посвященных идентификации субъектов со статусом «институт развития», разделению соответствующих лиц на классификационные группы, изучению международного опыта создания и функционирования институтов развития, а также рассмотрению указанных организаций как субъектов бюджетных правоотношений.

В первом параграфе «Понятие, признаки и сущность институтов развития как субъектов права» подчеркивается, что ключевым вопросом в рамках анализа деятельности институтов развития является необходимость выработки устойчивого понимания того, что собой представляют институты развития, какие юридически лица могут быть отнесены к соответствующим субъектам. В связи с этим автор обращается к подходам, раскрывающим содержание категории «институт развития», имеющимся как в экономической, так и в правовой науке. Проводится анализ признаков институтов развития с экономической и правовой точек зрения, обозначаются многочисленные признаки, выделяемые в науке. Установлена неоднозначность понимания сформированного понятийного аппарата, свидетельствующая об отсутствии универсального подхода к определению институтов развития.

Автором выводятся критерии, исходя из которых возможно создание универсального определения «институт развития». На основании

соответствующих критериев (признаков) приводится авторское определение понятия «институт развития». Отмечается, что выработка единообразного понятийного аппарата должна позволить преодолеть сложность в понимании того, какую деятельность осуществляют такие субъекты, учитывая неоднозначность и сложность категории «институт развития».

В дополнение к этому для целей упорядочения правоприменительной практики, связанной с предоставлением мер государственной поддержки, целевого и эффективного расходования бюджетных средств предлагается установление перечня (реестра) институтов развития.

Во втором параграфе «Классификация институтов развития» рассматривается вопрос разделения институтов развития на классификационные группы, выявляются основания для выделения таких групп, предпринята попытка свести многообразие организаций, относящихся к институтам развития, к нескольким группам.

В качестве основания для выделения таких классификационных групп автором обозначены: *принцип административно-территориального деления* (федеральные институты развития, региональные отделения этих структур, собственно региональные институты развития); *профиль деятельности институтов развития* (финансовые и нефинансовые институты развития); *организационно-правовая форма* (акционерное общество, государственная корпорация и т. д.); *сфера их деятельности* (институты развития в сфере инноваций, институты развития, реализующие инвестиционные проекты и осуществляющие деятельность по поддержке экспорта, институты развития, действующие в жилищной сфере и т. д.); *участие в бюджетном процессе* (институты развития, участвующие в процессуальных бюджетных правоотношениях, (участники бюджетного процесса) и институты развития, участвующие в материальных бюджетных правоотношениях (неучастники бюджетного процесса); *объем предоставляемых им полномочий* (институты развития, ориентированные на получение дохода и сохраняющие полную управленческую самостоятельность, и институты развития, нацеленные на отбор

получателей бюджетной поддержки и имеющие ограниченные управленческие полномочия).

При этом аргументировано, что выделение категории «неучастников бюджетного процесса» требует соотнесения данной категории лиц с иными смежными категориями бюджетного законодательства. Поэтому предложено рассмотреть вопрос о возможности закрепления в Бюджетном кодексе Российской Федерации такой категории, как «лицо, получающее бюджетную поддержку».

В третьем параграфе «Международные институты развития как субъекты права (анализ особенностей их статуса)» показано становление институтов развития на международном уровне, обозначены формы, виды деятельности, а также цели и задачи международных институтов развития.

В диссертационном исследовании отмечается, что целевые установки (идеи), послужившие основой для учреждения такого рода организаций в мировой практике, сформировались в XX в., когда возникли идеи устранения разрыва между развитыми и развивающимися государствами и началось становление науки о мировом развитии (девелопменталистика).

Рассмотрены общие вопросы, касающиеся раскрытия правового статуса международных институтов развития, в частности вопрос правосубъектности данных лиц, что служит основой для возникновения у них правового статуса. Обозначена специфика правового статуса международных институтов развития, которые, являясь субъектами международного права, обладают международной правосубъектностью.

Определено, что международные институты развития выступают участниками широкого спектра финансовых правоотношений, включая налоговые правоотношения, правоотношения в рамках института государственного долга, а также правоотношения, связанные с формированием средств для осуществления деятельности таких институтов развития.

Делается вывод о многообразии существующих в мировой практике институтов развития, которые в совокупности составляют архитектуру системы учреждений, нацеленных на обеспечение развития в определенных сферах.

В четвертом параграфе «Институты развития как участники финансовых правоотношений» проводится идентификация статуса институтов развития как участников финансовых правоотношений, обозначаются роли, в которых они выступают в наиболее значимых финансовых правоотношениях. В указанном параграфе излагается тезис о том, что институты развития обладают специальной правосубъектностью в рамках указанных правоотношений, учитывая возможность их участия только в определенных правоотношениях.

Обозначаются виды бюджетных правоотношений с участием институтов развития, а также показано, в каких функциональных ролях выступают институты развития в рамках налоговых и валютных правоотношений.

Установлена множественность правовых идентификаций институтов развития в различных финансовых правоотношениях. При этом анализ особенностей участия таких субъектов в указанных правоотношениях позволяет наглядным образом продемонстрировать, что данные организации неразрывным образом связаны с государством в силу осуществляемой ими деятельности, в связи с их нацеленностью на достижение социально значимых задач.

Вторая глава «Участие институтов развития в бюджетных правоотношениях» состоит из четырех параграфов, в которых подробным образом представлена характеристика институтов развития как участников бюджетных правоотношений.

В первом параграфе «Бюджетные права и обязанности институтов развития и принципы их функционирования в бюджетных правоотношениях» в первую очередь показаны элементы правового статуса, являющиеся наиболее значимыми для описания функционирования институтов развития в бюджетных правоотношениях: бюджетные права и обязанности, присущие им при участии в различных видах бюджетных правоотношений. Автором представлен анализ бюджетных прав и обязанностей институтов развития, выступающих как в

процессуальных отношениях (в качестве участников бюджетного процесса), так и в материальных отношениях (при осуществлении расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации).

Определяется момент вступления данных лиц как в процессуальные отношения, так и в материальные бюджетные правоотношения. Кроме того, автором обозначаются принципы, которые служат основой для функционирования институтов развития в процессуальных отношениях (принципы бюджетного права в целом), а также в материальных отношениях (отдельные принципы, на которых базируется деятельность неучастников бюджетного процесса).

На основе анализа дискуссии относительно круга отношений (круга субъектов), регулируемых бюджетным правом, автором обосновано, что природа отношений, в которых участвуют институты развития при использовании бюджетных средств, необходимость логичного, последовательного применения к ним требований национального законодательства по использованию бюджетных средств свидетельствуют о возможности и необходимости признания таких лиц в качестве субъектов бюджетного права.

Автором сделан вывод, что нельзя однозначно утверждать, что статус институтов развития в бюджетных правоотношениях можно считать оптимальным образом урегулированным: наглядным тому примером является фактическая невозможность непосредственного применения принципов бюджетной системы Российской Федерации в отношении таких субъектов. Данный тезис обозначает необходимость выработки регулирования, которое способствовало бы конструированию полноценного бюджетно-правового статуса таких субъектов, учитывая значительную роль данных субъектов в бюджетных правоотношениях.

Во втором параграфе «Особенности деятельности институтов развития как участников бюджетных правоотношений» рассматривается специфика деятельности институтов развития, участвующих в качестве субъектов бюджетных правоотношений.

Проиллюстрировано, что существенные особенности бюджетно-правового статуса институтов развития присуща той группе институтов развития, которые функционируют в рамках материальных бюджетных правоотношений. Так, указанные особенности сводятся к специфике порядка предоставления данным субъектам бюджетных средств, порядка использования ими таких средств, а также могут состоять в особых функциях, которые выполняют институты развития (например, функции агента Правительства Российской Федерации по отдельным вопросам в бюджетно-правовой сфере).

Автором продемонстрирована необходимость учета специфики деятельности институтов развития при применении к ним таких принципов бюджетной системы Российской Федерации, как эффективность использования бюджетных средств и прозрачность (открытость). В работе показаны существенные недостатки применения данных принципов к институтам развития, которые требуется устранить для создания более эффективной модели функционирования институтов развития.

Третий параграф «Взаимодействие институтов развития с иными участниками бюджетных правоотношений» посвящен изучению вопросов правовых связей, возникающих между институтами развития и отдельными участниками бюджетных правоотношений.

Автором выявлены связи, которые устанавливаются с участием институтов развития в контексте бюджетных правоотношений. Определено, что институты развития встроены в архитектуру таких правоотношений, будучи связанными с такими субъектами, как Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, иные органы исполнительной власти (включая Федеральное казначейство), а также Счетная палата Российской Федерации. В диссертационном исследовании проиллюстрирован характер возникающих взаимосвязей с участием институтов развития.

Показано, что взаимодействие с каждым из таких субъектов, обладая своими особенностями, играет специфическую роль в функционировании институтов развития в бюджетной сфере.

В четвертом параграфе «Государственный финансовый контроль за деятельностью институтов развития» проводится исследование внешнего и внутреннего государственного финансового контроля за деятельностью институтов развития.

Продемонстрированы виды аудита, осуществляемые Счетной палатой Российской Федерации в отношении институтов развития, проиллюстрировано, что только участие Счетной палаты Российской Федерации в оценке деятельности институтов развития и принятии мер в отношении данных организаций позволит обеспечить надлежащее осуществление ими своих функций и задач. Также в работе отмечается, что каждый из видов аудита Счетной палаты Российской Федерации соотносится с серьезными, системными проблемами в деятельности институтов развития.

В дополнение к этому диссертантом показано, каким образом в отношении институтов развития осуществляется внутренний государственный финансовый контроль посредством применения различных мер со стороны Федерального казначейства.

В работе изложен вывод о том, что только комплексное применение контрольных полномочий и применение мер ответственности за нарушение бюджетной дисциплины будет способствовать повышению эффективности деятельности рассматриваемых субъектов.

В **заключении** сформулированы основные результаты проведенного исследования, выводы и предложения, 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. Определение институтов развития в российском законодательстве: общетеоретический и финансово-правовой аспекты / Д. А. Савин // Финансовое право. — 2020. — № 6. — С. 42–46. (0,7 п. л.).

2. Реализация принципа прозрачности (открытости) в бюджетной деятельности институтов развития / Д. А. Савин // Финансовое право. — 2021. — № 6. — С. 37–42. (0,9 п. л.).

3. Контроль Счетной палаты Российской Федерации за деятельностью институтов развития / Д. А. Савин // Финансовое право. — 2022. — № 5. — С. 34–38. (0,7 п. л.).

4. Эффективность использования институтами развития бюджетных средств / Д. А. Савин // Финансовое право. — 2023. — № 3. — С. 31–37. (1,1 п. л.).