

**«УТВЕРЖДАЮ»**

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



2022 г.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

### **ФЕДЕРАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОГО УЧРЕЖДЕНИЯ "ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ"**

Диссертация Савина Дмитрия Александровича на тему: «Институты развития как субъекты бюджетного права» выполнена на кафедре правового обеспечения публичных финансов федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

В период подготовки диссертации Савин Д.А. являлся аспирантом очной формы обучения в аспирантуре ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», а также работал в Центральном Банке Российской Федерации в должности юрисконсульта 1 категории (2019-2021 г.г.), в должности ведущего юрисконсульта Управления правового обеспечения банковского регулирования (2021 г.- н/в.).

В 2017 г. Савин Д.А. с отличием окончил ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова» (основная образовательная программа высшего образования (бакалавриат), направление «Юриспруденция», очная форма); в 2019 г. с отличием окончил ФГБОУ ВО



«Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова» (программу магистратуры, направление юриспруденция, очная форма); в 2022 г. освоил в ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» программу подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре по направлению подготовки «Юриспруденция» по специальности 12.00.04 – Финансовое право; налоговое право; бюджетное право (очная форма).

Кандидатские экзамены сданы в 2020, 2021 г.г. в ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» (специальность 12.00.04 - Финансовое право, налоговое право, бюджетное право).

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

По результатам рассмотрения и обсуждения диссертации Савина Д.А. на тему «Институты развития как субъекты бюджетного права», выполненной по специальности 5.1.2 – Публично-правовые (государственно-правовые) науки, на совместном заседании отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства и кафедры правового обеспечения публичных финансов, принято следующее заключение.

Диссертация Савина Д.А. написана единолично, содержит совокупность новых научных результатов и имеет внутреннее единство, является научно-квалифицированной работой. На основании выполненных соискателем исследований разработана и решена новая научная идея, обогащающая научную концепцию по разработке теоретических основ бюджетно-правового статуса институтов развития, что позволило осуществить идентификацию таких субъектов в бюджетных правоотношениях и, как следствие, определить их место в системе субъектов бюджетного права. В дополнение к этому, соискателем на базе научных



результатов, изложенных в диссертации, высказываются научно-обоснованные предложения по совершенствованию бюджетного законодательства и практики его применения в части, касающейся участия институтов развития в бюджетных правоотношениях.

Форма изложения содержания характеризуется активным применением средств логического мышления, аргументированностью суждений и точностью приводимых данных. Выводы и предложения диссертанта отвечают требованиям оригинальности, уникальности, могут быть квалифицированы как научное достижение и использованы в законотворческой и правоприменительной деятельности, а также для дальнейших научных исследований правовых проблем финансового (бюджетного) права.

#### *Актуальность темы исследования.*

В современных экономических реалиях, при которых проблема устойчивого социально-экономического развития становится особенно актуальной, возрастает значение деятельности специальных субъектов – институтов развития, которые не обладают статусом органа власти, но при этом нацелены на выполнение публичных функций.

Для обеспечения стабильного функционирования данных субъектов необходимо, чтобы правовое регулирование их деятельности, в том числе в бюджетно-правовой плоскости, базировалось на научно-проработанных концепциях. Поэтому с теоретических позиций требуется глубокое осмысление и детальный анализ вопросов регулирования деятельности таких субъектов, что и определяет актуальность данной тематики в свете теории права.

С практической точки зрения важно, чтобы институты развития, являясь значимыми инструментами государственной политики, эффективно выполняли присущие им функции и задачи, для чего и была инициирована реформа системы институтов развития<sup>1</sup>.

Однако для обеспечения эффективности их деятельности представляется существенным не только изменение параметров системы институтов развития, но и

<sup>1</sup> Подробнее о реформе см.: Распоряжение Правительства РФ от 31.12.2020 № 3710-р (ред. от 24.03.2022) «Об институтах развития» // «Собрание законодательства РФ», 18.01.2021, № 3, ст. 611.



создание условий, при которых правовой статус таких субъектов будет комплексно урегулирован. Учитывая тот факт, что институты развития управляют значительными средствами бюджета, существует интерес и в том, чтобы их бюджетно-правовой статус также был бы формализован комплексным образом. Как следствие, практическая значимость исследования данной тематики проявляется в возможности использования его выводов для дальнейшего анализа вопросов регулирования деятельности данной категории субъектов. В конечном счете это может способствовать осуществлению законодателем теоретически обоснованного выбора моделей регулирования деятельности институтов развития и, соответственно, повышению эффективности правового регулирования.

Вышеуказанное позволяет сделать вывод об актуальности темы исследования, а также определяет необходимость научного осмысления деятельности институтов развития в качестве субъектов бюджетного права.

*Личное участие автора* в получении результатов научных исследований, изложенных в диссертации, проявляется в самостоятельной разработке и решении поставленной научной задачи, практических проблем, имеющих существенное значение для финансово-правовой науки, апробации его результатов, в выработке предложений по совершенствованию механизма правового регулирования в исследуемой сфере, а также в непосредственном участии соискателя в получении результатов, изложенных в исследовании, а именно:

1. В целях 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 РФ.

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 РФ. Обоснована возможность закрепления в БК РФ такой категории, как «лицо, получающее бюджетную поддержку», понимаемое как лицо, не являющееся участником бюджетного процесса, которому предоставляются денежные средства из бюджетов бюджетной системы РФ 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. 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 РФ по отдельным вопросам в бюджетно-правовой сфере).

Обосновано, 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 РФ.

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.

*Научная новизна диссертации* определяется разработкой и решением научной задачи, имеющей значение для теории бюджетного права и смежных отраслей, и заключается в расширении научных представлений о бюджетно-правовом статусе институтов развития, упорядочивании и совершенствовании категорийно-понятийного аппарата доктрины бюджетного права, выработке предложений, направленных на совершенствование правового регулирования деятельности лиц, относимых к числу институтов развития.

*Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования* определена актуальностью и новизной рассматриваемых проблем. На диссертационном уровне обоснована возможность рассмотрения институтов развития в качестве субъектов бюджетного права, что вносит существенный вклад в развитие финансово-правовой науки.

Установлено, что действующее бюджетно-правовое регулирование, с учетом относительно новых изменений в бюджетном законодательстве, наглядным образом подтверждает необходимость рассмотрения отдельных юридических лиц, включая институты развития, в качестве субъектов бюджетного права (в частности, об этом свидетельствует введение в законодательство категории «получатель средств из бюджета»). Отсюда следует, что вышеуказанная точка зрения о рассмотрении институтов развития в качестве субъектов бюджетного права фактически подтверждается текущими тенденциями в бюджетно-правовой сфере.

Автором показано, что субъекты, которых возможно отнести к числу институтов развития, являются участниками целого ряда бюджетных



правоотношений, включая материальные правоотношения. Делается вывод, что иная точка зрения, не позволяющая рассматривать данных лиц в роли субъектов бюджетного права, по сути означала бы необходимость рассмотрения существенной части бюджетных правоотношений с участием юридических лиц, относимых к институту публичных расходов, отдельно от бюджетного права. По мнению автора диссертационного исследования, указанный подход не дает возможность обеспечить логичность и последовательность бюджетно-правового регулирования.

В рамках исследования выявлено, каким образом осуществляется деятельность институтов развития в бюджетной сфере. Устанавливается, носителями каких бюджетных прав и обязанностей являются соответствующие субъекты, каковы особенности их функционирования в бюджетных правоотношениях, а также какие проблемные вопросы возникают в ходе их участия в указанных правоотношениях. Автором исследования задаются направления совершенствования бюджетно-правового статуса институтов развития, которые призваны разрешить ряд таких проблем и которые предполагают как необходимость обеспечения полноценного правового статуса таких субъектов, так и необходимость действенного контроля за разными аспектами деятельности данных организаций.

*Практическую значимость* исследования составляют предложенные рекомендации по совершенствованию правотворческой и правореализационной деятельности в бюджетной сфере. Содержащиеся в диссертационном исследовании выводы и предложения, касающиеся бюджетно-правового статуса институтов развития, совершенствования такого статуса, определения их места в системе субъектов бюджетного права, особенностей их деятельности в сфере бюджетных правоотношений, включая особый порядок предоставления и использования ими бюджетных средств, особенности их взаимодействия с другими субъектами бюджетного права и особенности финансового (бюджетного) контроля за их деятельностью, могут быть использованы в решении теоретических и практических проблем финансового и бюджетного права, а также в научно-исследовательской деятельности и преподавании учебных дисциплин (финансовое право, бюджетное право, смежных дисциплин).



*Ценность научных работ автора* проявляется в формировании целостного представления об институтах развития как о субъектах бюджетного права, что, в свою очередь, дополняет и развивает теорию финансового (бюджетного) права по исследуемым вопросам.

*Полнота изложения материалов диссертации* отражена в работах, опубликованных диссертантом, общим объемом 2,3 п.л., в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных Министерством 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. — 0,7 п. л. С. 42 - 46.

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

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

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

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

Основные теоретические положения и выводы диссертации использовались:

- при проведении практических занятий; - в докладах и выступлениях на различных конференциях (форумах) и круглых столах.



*Соответствие диссертации специальности.* Диссертация Савина Дмитрия Александровича на тему «Институты развития как субъекты бюджетного права», представленная на соискание ученой степени кандидата юридических наук, соответствует специальности 5.1.2 Публично-правовые (государственно-правовые) науки и отвечает требованиям Положения о порядке присуждения ученых степеней.

Диссертация Савина Дмитрия Александровича на тему: «Институты развития как субъекты бюджетного права» **рекомендуется к защите** на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2 Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

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

На заседании присутствовало – 10 человек.

Результаты голосования: «за» – «10» чел., «против» – «0» чел., воздержалось – «0» чел. (протокол № 11 от 15 ноября 2022 г).

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

Н.А. Поветкина

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

И.А. Поветкина

Заведующий отделом управления персоналом