

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО СОВЕТА 02.1.002.02,
СОЗДАННОГО НА БАЗЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО
НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОГО УЧРЕЖДЕНИЯ «ИНСТИТУТ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ ПРИ
ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»,
(УЧРЕДИТЕЛЬ — ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ),
ПО ДИССЕРТАЦИИ НА СОИСКАНИЕ УЧЕНОЙ СТЕПЕНИ
КАНДИДАТА ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК**

аттестационное дело № _____
решение диссертационного совета от 24 сентября 2025 г. № 16

О присуждении Кононову Александру Михайловичу, гражданину Российской Федерации, ученой степени кандидата юридических наук.

Диссертация «Договорное регулирование бюджетных отношений в Российской Федерации» по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки принята к защите 22.07.2025 г. (протокол № 10) диссертационным советом 02.1.002.02, созданным на базе федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» (учредитель — Правительство Российской Федерации, адрес организации: 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, д. 34) в соответствии с приказом Министерства науки и высшего образования Российской Федерации № 135/нк от 06 февраля 2023 г.

Соискатель Кононов Александр Михайлович, 1 января 1998 года рождения, в 2021 г. окончил ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (программа - магистратура, направление - юриспруденция).

В 2024 г. освоил в ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» программу подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (направление подготовки «Юриспруденция», направленность (профиль подготовки) «Финансовое право; налоговое право; бюджетное право» (очная форма), работает в должности заместителя начальника отдела корпоративного и банковского законодательства Департамента экономического и гражданского законодательства Министерства юстиции Российской Федерации (119991, г. Москва, ул. Житная, д. 14, стр. 1).

Диссертация выполнена в отделе финансового, налогового и бюджетного законодательства ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» (учредитель — Правительство Российской Федерации).

Научный руководитель – к.ю.н., доцент Тютинa Юлия Викторовна, работает в должности ведущего научного сотрудника отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

Официальные оппоненты:

– Пауль Алексей Георгиевич, д.ю.н., доцент, ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет», юридический факультет, кафедра финансового права, профессор;

– Тория Рита Александровна, д.ю.н., доцент, ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», Институт государственной службы и управления, кафедра государственно-правовых дисциплин, профессор

дали положительные отзывы на диссертацию.

Ведущая организация — ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» в своем положительном отзыве, подготовленном Болтиновой Ольгой Викторовной, д.ю.н., профессором, профессором кафедры финансового права, подписанным Грачевой Еленой Юрьевной, д.ю.н., профессором, заведующим кафедрой финансового права, утвержденным Синюковым Владимиром Николаевичем, д.ю.н., профессором, проректором по научно-исследовательской деятельности ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», в критической части указала, что: 1) в положении пятом, выносимом на защиту, автором обосновывается обязательственный характер правоотношений, возникающих из бюджетно-правовых договоров. В этой связи для дальнейшего развития бюджетного законодательства интерес представляет вопрос о тех способах, которые могут обеспечивать их исполнение, и, в частности, применимы ли гражданско-правовые механизмы?; 2) для реализации предлагаемой автором правовой модели бюджетно-правового договора, как следует из положения девять, выносимого на защиту, потребуется серьезная переработка Бюджетного кодекса Российской Федерации. В этой связи полагаем, что автору в рамках публичной защиты следует уточнить, какой положительный эффект может наступить в результате принятия соответствующих изменений, когда и в чем конкретно он будет выражаться?; 3) следует также обратить внимание, что в девятом положении, выносимом на защиту автором, предлагается предусмотреть в бюджетном законодательстве положение о необходимости следования сторонами при реализации бюджетно-правовых договоров принципу добросовестности. При этом закрепление данной нормы повлечет за собой увеличение роли судов и сформированной ими практики в бюджетной сфере, в связи с чем данное предложение требует дополнительного обоснования; 4) на с. 49 диссертации автор отмечает, что «наиболее способствующей целям правового регулирования является модель, при которой бюджетные средства сохраняют свою специфическую природу до окончательного достижения тех результатов, на которые они были выделены». Однако достижение результата использования бюджетных средств зачастую осуществляется лицами, не получавшими денежные средства из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а их отношения с получателем

средств из бюджета или иными лицами регулируются нормами гражданского законодательства. В связи с этим для обеспечения правовой определенности соответствующих правоотношений автору следует уточнить, в чем именно бюджетные средства будут проявлять свою специфическую природу.

Соискатель имеет 7 опубликованных научных работ по теме диссертации, из них в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных ВАК при Минобрнауки России для опубликования основных научных результатов диссертаций, – 4.

Работы написаны автором единолично. В диссертации отсутствуют недостоверные сведения о публикациях соискателя.

Наиболее значимые работы по теме диссертации:

1) Направления воздействия цифровизации на договорное регулирование бюджетных отношений / А.М. Кононов // ж. Финансовое право. — 2022. — № 7. — С. 35–39 — 0,6 п.л.

2) Классификация источников финансового права: дискуссионные вопросы / А.М. Кононов // ж. Финансовое право. — 2022. — № 12. — С. 37–41 — 0,6 п.л.

3) Совершенствование механизма договорного регулирования при предоставлении бюджетных субсидий / А.М. Кононов // ж. Финансовое право. — 2023. — № 7. — С. 33–37 — 0,6 п.л.

4) Бюджетно-правовой договор: вопросы идентификации / А.М. Кононов // ж. Журнал российского права. — 2024. — № 6. — С. 123–134 — 1 п.л.

На диссертацию и автореферат поступили отзывы:

1. Официального оппонента Пауля Алексея Георгиевича, д.ю.н., доцента, ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет», юридический факультет, кафедра финансового права, профессора, имеющий положительный характер, в котором отмечаются следующие дискуссионные положения: 1) в 8 положении, выносимом на защиту, автором указывается, что стороны бюджетно-правового договора должны руководствоваться, в частности, принципами бюджетной системы Российской Федерации. При этом в качестве разновидности бюджетно-правовых договоров в диссертации выделяется бюджетно-правовой договор между публично-правовым образованием и частным субъектом, на которого не распространяются принципы бюджетной системы Российской Федерации, закрепленные в Бюджетном кодексе Российской Федерации. В связи с этим данное положение диссертации требует дополнительного комментирования автором; 2) на с. 49 диссертации автор отмечает, что «оценка добросовестности получателей средств из бюджета обладает значительным потенциалом при разрешении споров, из обстоятельств которых следует, что получатель субсидии являлся промежуточным звеном между публично-правовым образованием и лицом, которое фактически осуществляло достижение требуемого результата...». Вместе с тем не совсем ясна необходимость оценки добросовестности получателя субсидии при

недостижении результата ее предоставления, учитывая авторскую позицию о том, что на такое лицо возлагается обязанность по достижению конкретного и измеримого результата (с. 114 диссертации); 3) в рамках рассмотрения формы бюджетно-правовых договоров автор делает вывод о том, что нарушение письменной формы договора или отсутствие необходимых атрибутов должно влечь за собой недействительность бюджетно-правового договора в связи с его несоответствием установленным требованиям (с. 122 диссертации). Однако действующее регулирование гражданско-правовых сделок исходит из того, что недействительность в случаях, прямо указанных в законе, влечет только несоблюдение формы сделки (п. 2 ст. 162 Гражданского кодекса Российской Федерации). Возможно, при отсутствии некоторых атрибутов (например, существенных условий) бюджетно-правовой договор должен признаваться незаключенным, а не недействительным. Учитывая это, приведенное положение нуждается в дополнительном обосновании.

2. Официального оппонента Тория Риты Александровны, д.ю.н., доцента, ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», Институт государственной службы и управления, кафедра государственно-правовых дисциплин, профессора, имеющий положительный характер, в котором отмечены некоторые замечания и выводы дискуссионного характера: 1) в положении 7, выносимом на защиту, отмечается, что дальнейшие перспективы цифровизации договорного регулирования бюджетных отношений связаны, в частности, с предоставлением на основании бюджетно-правовых договоров цифровых рублей. При этом автор полагает нецелесообразным использование иных «цифровых сущностей» (с. 91-92 диссертации), приводя при этом аргументы экономического характера. Однако соответствующие недостатки могут отсутствовать у, например, «стейблкоинов», в связи с чем автору следует уточнить позицию в этой части; 2) в 9 положении, выносимом на защиту, автором предлагается предусмотреть в правовой модели бюджетно-правового договора основания недействительности и правовые последствия, наступающие в случае признания бюджетно-правового договора недействительным, однако в диссертационном исследовании данный вопрос не получил детального рассмотрения. В связи с чем представляется необходимым в рамках публичной защиты высказать собственную точку зрения.

3. Отзыв Покачаловой Елены Вячеславовны, д.ю.н., профессора, заведующего кафедрой финансового, банковского и таможенного права имени профессора Нины Ивановны Химичевой ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», носящий положительный характер, в котором отмечено, что: 1) в положении 1, выносимом на защиту, автор указывает, что в систему договорного регулирования бюджетных отношений в качестве элементов включаются субъекты, объекты и договор как средство.

Однако из содержания автореферата не представляется возможным ясно установить, что именно понимается под объектами договорного регулирования бюджетных отношений и каковы их специфические черты; 2) автором предлагается в 9 положении, выносимом на защиту, закрепить в Бюджетном кодексе Российской Федерации возможность для сторон бюджетно-правовых договоров в отдельных случаях самостоятельно определять их условия. В этой связи возникают уточняющие вопросы: в каких случаях, по мнению автора, такое регулирование будет целесообразным и к каким положительным последствиям оно может привести?

4. Отзыв Ибрагимова Рината Габделхаевича, к.ю.н., главного государственного инспектора Контрольно-счетной палаты Москвы, носящий положительный характер, в котором отмечено, что: 1) исходя из содержания положения 2, выносимого на защиту, а также третьего параграфа первой главы (с. 19 автореферата), можно сделать вывод о том, что бюджетно-правовой договор основан на добровольности его заключения (свобода договора). В этой связи требуется пояснить, как данный принцип должен быть реализован в случаях предоставления бюджетных средств в форме субсидий на выполнение государственного (муниципального) задания, на иные цели, на осуществление капитальных вложений по договорам (соглашениям) с государственными учреждениями и предприятиями. Соответственно, как, по мнению автора, должны быть в Бюджетном кодексе РФ урегулированы соответствующие изъятия из свободы договора (при их необходимости); 2) в описании модели бюджетно-правового договора (положение 8, выносимое на защиту) недостаточно прослеживается раскрытие вопроса о конструировании подходов к мерам ответственности и защиты за нарушение сторонами договорных обязательств. В этой связи следует уточнить, в каком направлении следует продолжить доработку Бюджетного кодекса РФ, включая ответ на вопрос, возможно ли использование таких мер, разработанных в других отраслях законодательства (в первую очередь, в Гражданском кодексе РФ, Налоговом кодексе РФ).

5. Отзыв Гончаровой Елены Александровны, к.ю.н., доцента департамента публичного права факультета права ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», носящий положительный характер, в котором указано, что: 1) в положении 8, выносимом на защиту, автор отмечает, что основаниями, порочащими бюджетно-правовые договоры, являются, в частности, отсутствие воли в сделке (мнимая сделка), сокрытие подлинной воли (притворная сделка). В этой связи требуется прояснить, какие, по мнению автора, должны наступать правовые последствия для сторон и как они соотносятся с последствиями иных нарушений, допускаемых сторонами бюджетно-правовых договоров; 2) в положении 9, выносимом на защиту, предлагается закрепить в Бюджетном кодексе

Российской Федерации норму о необходимости следования сторонами при реализации бюджетно-правовых договоров принципу добросовестности. Однако не совсем ясно, к какому положительному эффекту для бюджетной деятельности приведет фиксация данного принципа в бюджетном законодательстве и не будет ли данная норма оставаться декларативной?

6. Отзыв Саттаровой Нурии Альвановны, д.ю.н., профессора, заведующей кафедрой государственно-правовых дисциплин Казанского института (филиала) ФГБОУ ВО «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)», носящий положительный характер, без замечаний.

7. Отзыв Борисовой Светланы Владимировны, судьи Московского городского суда, носящий положительный характер, без замечаний.

Выбор официальных оппонентов и ведущей организации обосновывается их признанным авторитетом в области публичного (финансового, бюджетного) права, специализацией и сферой научных исследований, достаточным количеством исследований по теме, рассматриваемой соискателем, в свою очередь, ведущая организация располагает соответствующими научными кадрами, позволяющими подготовить научно-квалифицированную оценку представленной научной работы.

Диссертационный совет отмечает, что на основании выполненных соискателем исследований:

разработаны научно-обоснованные и практические положения, направленные на совершенствование финансово-правового регулирования договорных бюджетных отношений;

разработаны авторские определения понятий «договорное регулирование бюджетных отношений», «бюджетно-правовой договор»;

выделены сущностные признаки бюджетно-правового договора;

выявлены и систематизированы основные направления деятельности уполномоченных субъектов, обеспечивающих бюджетно-правовой договорный процесс в Российской Федерации;

проведена авторская классификация бюджетно-правовых договоров.

Теоретическая значимость исследования обоснована тем, что:

разработан комплекс новых научных и практических положений, вносящий вклад в расширение теоретико-правовых представлений, обогащающих научную концепцию договорного регулирования бюджетных отношений;

разработана авторская правовая модель бюджетно-правового договора, что позволяет систематизировать знания в этой области и выявить пробелы в правовом регулировании договорных бюджетных отношений;

определены место и роль договорного регулирования в системе правового регулирования бюджетных отношений;

изложена авторская классификация бюджетно-правовых договоров, что позволяет систематизировать подходы к их идентификации и анализу;

выявлены особенности финансово-правового регулирования договорных бюджетных отношений.

Значение полученных соискателем результатов исследования для практики подтверждается тем, что:

Предложен подход к определению предмета бюджетно-правовых договоров, на основании которых предоставляются бюджетные средства, направленный на обеспечение единообразного и предсказуемого правоприменения и повышение эффективности использования бюджетных средств;

представлены научно обоснованные взаимосвязанные предложения по совершенствованию действующего законодательства в части закрепления разработанной в диссертации правовой модели бюджетно-правового договора.

Результаты исследования могут быть использованы в ходе дальнейших научных изысканий, а также в нормотворческой деятельности при подготовке проектов нормативных правовых актов по совершенствованию норм, регулирующих вопросы заключения, исполнения и расторжения бюджетно-правовых договоров, а также в смежной деятельности; в других областях научного знания, включая конституционное право, административное право.

Выводы и рекомендации, сделанные диссертантом, могут применяться при преподавании соответствующих учебных дисциплин, а также в практической деятельности уполномоченных субъектов.

Оценка достоверности результатов исследования выявила, что:

теория построена на использовании широкого круга российских правовых актов, фундаментальных научных разработках, выводах и предложениях ведущих ученых, прежде всего, по финансовому, бюджетному праву, а также по теории права, конституционному, административному и гражданскому праву;

идеи базируются на результатах обобщения и анализа российского федерального законодательства; нормативных правовых актов, как действующих, так и утративших к настоящему времени законную силу; нормативных правовых актов зарубежных стран; актов Конституционного Суда Российской Федерации и др.;

использована комплексная методика исследования, соответствующая его объекту, задачам, логике научного поиска, сочетающая общенаучные методы и специальные методы исследования правовых явлений, в том числе методы диалектического познания, анализа и синтеза, индукции и дедукции, историко-правовой, сравнительного правоведения, формально-юридический, системный, описания, различные способы толкования норм права, в том числе современные методики сбора и обработки исходной информации, российские справочно-правовые системы, в частности, «КонсультантПлюс», интернет-ресурсы.

Личный вклад соискателя состоит в непосредственном участии в получении теоретических данных на всех этапах проведенного исследования; личном выполнении всего объема исследования на основе обобщения и анализа теоретической и законодательной базы, а также материалов правоприменительной практики; самостоятельной разработке теоретических положений и решении поставленной научной задачи, практических проблем, имеющих существенное значение для дальнейшего развития науки финансового права; самостоятельном формулировании выводов, вынесенных на защиту, составляющих научную новизну и подтверждающих теоретическую и практическую значимость работы; личном участии в апробации результатов исследования, в подготовке и опубликовании публикаций по теме диссертации. Проведенное исследование позволило автору сформировать комплекс теоретических и практических положений финансово-правового регулирования договорных бюджетных отношений, а также выработать положения и рекомендации по совершенствованию бюджетного законодательства и правоприменительной практики в указанной сфере, что ценно для дальнейшего развития доктринальной основы договорного регулирования бюджетных отношений и совершенствования нормативно-правовой базы в исследуемой сфере. Диссертация охватывает основные вопросы поставленной научной задачи и соответствует критерию внутреннего единства, что подтверждается наличием последовательного плана работы, непротиворечивой методологией исследования, логикой и взаимосвязью результатов исследования.

В ходе защиты диссертации были высказаны критические замечания относительно - уточнения конкретных примеров бюджетно-правовых договоров или тех соглашений, которые предлагались признать бюджетно-правовыми договорами, о формах бюджетно-договорного регулирования? уточнения позиции об одностороннем индивидуальном регулировании? перспектив использования технологии блокчейна и смарт-контрактов в данных отношениях? бюджетно-договорного регулирования в сложносоставных субъектах РФ? (А.С. Емельянов, С.В. Рыбакова, Ю.В. Трунцевский, Л.В. Андриченко соответственно)

Соискатель А.М. Кононов ответил на заданные ему вопросы и привел собственную аргументацию, уточнив авторскую позицию.

На заседании 24 сентября 2025 года диссертационный совет по результатам публичной защиты принял решение: за решение научной задачи, связанной с определением правовой природы договорного регулирования бюджетных отношений в Российской Федерации, имеющей значение для развития науки бюджетного права, присудить Кононову Александру Михайловичу ученую степень кандидата юридических наук.

При проведении тайного голосования диссертационный совет в количестве 14 человек, из них 14 докторов по научной специальности рассматриваемой диссертации, участвовавших в заседании, из 16 человек, входящих в состав

совета, дополнительно введены на разовую защиту «0» человек, проголосовали: «за» присуждение ученой степени — 14, «против» присуждения ученой степени — 0, недействительных бюллетеней — 0.

Председатель диссертационного совета,
доктор юридических наук, профессор

Кучеров И.И.

Ученый секретарь диссертационного совета,
доктор юридических наук,
профессор

Поветкина Н.А.

24 сентября 2025 года

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

И.И. Кучеров

Н.А. Поветкиной

Заведующий отделом
управления персоналом

(С.Г. Золотев)