

**В Диссертационный совет 02.1.002.02
при ФГНИУ «Институт законодательства и
сравнительного правоведения при
Правительстве Российской Федерации»
117218, г. Москва, ул. Большая
Черемушkinsкая, д. 34**

ОТЗЫВ

официального оппонента на диссертацию

**Кононова Александра Михайловича на тему: «Договорное
регулирование бюджетных отношений в Российской Федерации»,
представленную на соискание ученой степени кандидата юридических
наук по специальности 5.1.2 Публично-правовые (государственно-
правовые) науки (Москва, 2025)**

Диссертационное исследование А.М. Кононова посвящено интересной как с научной, так и с практической точки зрения теме – договорному регулированию бюджетных отношений в Российской Федерации.

Бюджет занимает важнейшее место в обеспечении функционирования государства и муниципальных образований. За счет бюджетных средств финансируется реализация стоящих перед ними задач и функций. Как результат, бюджетное право представляет собой одну из главных подотраслей финансового права, на которую завязаны многие другие институты как финансового права, так и других отраслей права. Указанные обстоятельства вызывают повышенные требования к управлению в бюджетной сфере, к тем механизмам, средствам и способам, которые здесь используются.

В условиях постоянной модернизации государственного управления для достижения целей национального развития особую важность приобретают правовые инструменты обеспечения результативности использования бюджетных средств.

К таким средствам относятся различные соглашения (договоры), которые заключаются в рамках бюджетной деятельности публично-правовых образований. Однако правовое регулирование данных инструментов еще далеко от совершенства. Так, законодательство Российской Федерации не всегда позволяет четко определить отраслевую принадлежность того или иного договора и, соответственно, применимые к отношениям сторон нормы права; в Бюджетном кодексе Российской Федерации и принятых в соответствии с ним подзаконных актах недостаточно ясно сформулированы нормы о заключении и исполнении договоров, что негативно отражается на эффективности использования бюджетных средств.

Учитывая это, избранная А.М. Кононовым тема диссертационного исследования является значимой и актуальной.

Поставленная автором цель диссертационного исследования по разработке и обоснованию концептуальных положений о договорном регулировании бюджетных отношений в Российской Федерации, конструированию модели бюджетно-правового договора, формулированию 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 (с. 6) достигнута.

Этому способствовали корректно определенные задачи исследования (с. 6-7): определить место договорного регулирования в системе правового регулирования бюджетных отношений (§ 1.1 диссертации, положения 1 и 2, выносимые на защиту); исследовать бюджетно-правовой договор как основание возникновения, изменения и прекращения бюджетных правоотношений (§ 1.2 и 1.3 диссертации, положение 3, выносимое на защиту); изучить трансформацию правового режима бюджетных средств в процессе реализации стадий договорного регулирования бюджетных отношений (§ 1.2 диссертации); раскрыть правовую природу бюджетно-правового договора посредством анализа его содержания, формы, полномочий и сторон; сформулировать дефиницию термина «бюджетно-правовой договор» (§ 1.3 диссертации, положения 4 и 6, выносимые на защиту); оценить влияние

цифровизации на содержание, форму, заключение и исполнение бюджетно-правовых договоров (§ 1.5 диссертации, положение 7, выносимое на защиту); систематизировать бюджетно-правовые договоры в целях выявления их особенностей, признаков и свойств (§ 1.4 диссертации, положение 5, выносимое на защиту); определить место, роль и значение бюджетно-правового договора в механизме обеспечения эффективного расходования бюджетных средств, в частности, и финансовой безопасности Российской Федерации, в целом (§ 1.3 и глава 2 диссертации); сконструировать модель бюджетно-правовых договоров и сформулировать предложения по внесению изменений в БК РФ, необходимых для ее реализации (глава 2 диссертации, положения 8 и 9, выносимые на защиту).

Также достижению цели диссертационного исследования способствовали правильно выбранная методология исследования (с. 7–8), качественный анализ значительного объема эмпирического и теоретического материала и логичная структура диссертации.

Диссертационная работа содержит ряд новых или обладающих признаками новизны положений.

Полезным является исследование диссертантом истории развития договорного регулирования в § 1 гл. 1 работы. Это позволило установить предпосылки формирования существующего правового регулирования, а также возможные перспективы его развития.

Оригинальным и интересным представляется предлагаемое автором в § 1.1 диссертации рассмотрение правового регулирования бюджетных отношений в качестве системы, в которой выделяются иерархически расположенные подсистемы. Данный подход позволил обосновать как самостоятельное значение договорного регулирования бюджетных отношений, так и его место в соответствующей системе.

Заслуживают поддержки предлагаемые автором признаки бюджетно-правовых договоров: 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 (с. 11, 56-61 диссертации).

Интерес с научной точки зрения представляет классификация бюджетно-правовых договоров, проведенная автором в § 1.4 диссертации.

Вторая глава диссертационного исследования посвящена правовому моделированию бюджетно-правовых договоров. Значимым достоинством работы является детальное рассмотрение методологии правового моделирования в бюджетной сфере в § 2.1 диссертации, что позволило выделить логичные элементы соответствующей правовой модели.

Обоснованными представляются выводы и предложения автора о содержании элементов бюджетно-правовых договоров, а именно:

- в части содержания правовой модели бюджетно-правового договора – предмет бюджетно-правового договора; условия, сформулированные законодателем в источниках бюджетного права; условия, подлежащие обязательному согласованию сторонами на основании норм бюджетного права; право (дозволение) для сторон в отдельных случаях формулировать условия договора самостоятельно;

- в части формы бюджетно-правовых договоров – заключение бюджетно-правовых договоров в виде единых документов, подписанных сторонами, в том числе в виде электронных документов;

- в части сторон как элемента правовой модели бюджетно-правового договора могут выступать публично-правовые образования, участники бюджетного процесса, юридические лица публичного права и получатели средств из бюджета, наделенные соответствующим правом (обязанностью);

- в части воли сторон как элемента правовой модели бюджетно-правового договора предлагается закрепить порочащие договор основания

(отсутствие воли в сделке (мнимая сделка), сокрытие подлинной воли (притворная сделка) и пр.); правовые последствия, наступающие для сторон в случае выявления данных пороков.

Достоверными и обоснованными являются многие другие научные положения, выводы и рекомендации, содержащиеся в диссертации.

Выводы диссертационного исследования удачно проиллюстрированы в приложениях.

Полученные автором в результате диссертационного исследования научные выводы и рекомендации в определенной мере восполняют пробелы в теории финансового права.

Диссертационное исследование А.М. Кононова прошло достаточную апробацию при выступлении с докладами на научно-практических конференциях и публикации научных статей. Отдельные положения диссертации содержатся в четырех научных статьях, которые опубликованы в рецензируемых изданиях, перечень которых утвержден Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации. Список указанных публикаций представлен в автореферате, который соответствует содержанию диссертации.

Вместе с тем, несмотря на отмеченные положительные моменты, диссертационное исследование А.М. Кононова содержит отдельные 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 между публично-правовым образованием и частным субъектом (например, с. 74 диссертации), 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.

Вышеуказанные спорные моменты носят частный и дискуссионный характер и не снижают общего положительного впечатления о проведенном исследовании, не влияют на высокую оценку диссертации как самостоятельного, концептуального и творческого исследования, имеющего научную новизну, актуальность, практическую и теоретическую значимость.

Представленная диссертация является научно-квалификационной работой, в которой содержится решение научной задачи, имеющей значение для развития соответствующей отрасли знаний, изложены новые научно

обоснованные разработки, имеющие существенное значение для развития страны.

Диссертационное исследование Кононова Александра Михайловича на тему: «Договорное регулирование бюджетных отношений в Российской Федерации» соответствует требованиям раздела II Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842 (в ред. Постановления Правительства Российской Федерации от 16 октября 2024 г. № 1382), в силу чего его автор – Кононов Александр Михайлович – заслуживает присуждения искомой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2 Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

5 сентября 2025 года

Официальный оппонент,
профессор кафедры финансового
права юридического факультета
Федерального государственного
бюджетного образовательного
учреждения высшего образования
«Воронежский государственный
университет»,
доктор юридических наук,
доцент

Пауль Алексей Георгиевич

Почтовый адрес: 394006, г. Воронеж, пл. Ленина, 10а, каб. 701

Тел.: (473) 255-84-79

e-mail: pag@law.vsu.ru



Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования
«Воронежский государственный университет»
(ФГБОУ ВО «ВГУ»)

Подпись Луган А. Г.

заверяю начальник отдела кадров
должность.

Зарудная Т.В. 05.09.2025
подпись, расшифровка подписи