

«УТВЕРЖДАЮ»

Директор
ФГНИУ «Институт законодательства и
сравнительного правоведения при
Правительстве Российской Федерации»,
Академик РАН д.ю.н., профессор



Т.Я. Хабриева

2024 г.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

ФЕДЕРАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ «ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Диссертация Кононова Александра Михайловича на тему: «Договорное регулирование бюджетных отношений в Российской Федерации» выполнена на кафедре публичного права ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

В период подготовки диссертации Кононов А.М. являлся аспирантом очной формы обучения в аспирантуре ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», а также работал в обществе с ограниченной ответственностью «ДРТ Консалтинг» в должности юриста (ведущего консультанта) группы разрешения налоговых споров (2021-2023 г.г.) и в Министерстве юстиции Российской Федерации в должностях главного специалиста-эксперта отдела бюджетного законодательства и консультанта отдела корпоративного и банковского законодательства Департамента экономического и гражданского законодательства (2023 г.- н/в.).

В 2019 г. Кононов А.М. окончил ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (основная

образовательная программа высшего образования (бакалавриат), направление «Юриспруденция», очная форма); в 2021 г. окончил ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (основная образовательная программа высшего образования (магистратура), направление «Юриспруденция», очная форма).

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», квалификация «Исследователь. Преподаватель-исследователь», очная форма).

Кандидатские экзамены сданы в 2022 г. (иностраннй язык и история и философия науки) и 2023 г. (специальность 5.1.2. «Публично-правовые (государственно-правовые) науки) в ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

Научный руководитель – кандидат юридических наук, 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».

По результатам рассмотрения и обсуждения диссертации Кононова А.М. на тему «Договорное регулирование бюджетных отношений в Российской Федерации», выполненной по специальности 5.1.2. «Публично-правовые (государственно-правовые) науки», на заседании отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства, принято следующее заключение.

Диссертация Кононова А.М. написана единолично, содержит совокупность новых научных результатов и имеет внутреннее единство, является научно-квалификационной работой. На основании выполненных

соискателем исследований в ней разработана и решена научная задача, обогащающая правовую науку в части разработки теоретических и практических основ договорного регулирования бюджетных отношений, что позволило выработать научно обоснованные предложения по совершенствованию бюджетного законодательства и практики его применения в исследуемой сфере. 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 решение научной задачи, имеющей значение для развития финансово-правовой науки в части формирования доктринальных основ договорного регулирования бюджетных отношений, и использованы в законотворческой и правоприменительной деятельности, а также для дальнейших научных исследований правовых проблем бюджетного права.

Актуальность темы 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

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.

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 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

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).

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 кодекса Российской Федерации⁹ 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 субъектов, которые вступают

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.

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.

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.

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. 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.

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, обусловленная заключением и исполнением бюджетно-правовых договоров.

Теоретическая значимость диссертационного исследования 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.

Практическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что 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, 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.

Ценность научных работ автора проявляется в содержании выводов, имеющих значение для правовой науки и практики, расширяющих научное знание о понятии и сущности договорного регулирования бюджетных отношений и бюджетно-правового договора, а также предложений по совершенствованию правового регулирования в исследуемой сфере.

Материалы диссертации отражены в работах, опубликованных диссертантом, общим объемом 3,73 п.л., в том числе 4 из которых — в рецензируемых научных 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 (0,63 п.л.).

2. Кононов А.М. Классификация источников финансового права: дискуссионные вопросы / А.М. Кононов // Финансовое право. – 2022. – № 12. – С. 37–41 (0,56 п.л.).

3. Кононов А.М. Совершенствование механизма договорного регулирования при предоставлении бюджетных субсидий / А.М. Кононов // Финансовое право. – 2023. – № 7. – С. 33–37 (0,63 п.л.).

4. Кононов А.М. Бюджетно-правовой договор: вопросы идентификации / А.М. Кононов // Журнал российского права. – 2024. – № 6. – С. 123–134 (1,05 п.л.).

Степень достоверности и апробация результатов исследования.

Диссертация обсуждена и одобрена отделом финансового, налогового и бюджетного законодательства 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 Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации.

Основные теоретические положения и выводы диссертации использовались в докладах и выступлениях на различных конференциях (форумах) и круглых столах.

Соответствие диссертации специальности. Диссертация Кононова Александра Михайловича на тему: «Договорное регулирование бюджетных отношений в Российской Федерации», представленная на соискание ученой степени кандидата юридических наук, соответствует специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки) и отвечает требованиям Положения о присуждении ученых степеней.

Диссертация Кононова Александра Михайловича на тему: «Договорное регулирование бюджетных отношений в Российской Федерации»

рекомендуется к защите на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Заключение принято на заседании отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства ФГНИУ «Институт 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 5 ноября 2024г.).

Заведующий отделом финансового,
налогового и бюджетного законодательства,
доктор юридических наук, профессор

 Н.А. Поветкина

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



Н.А. Поветкина

Заведующий отделом
управления персоналом

