

**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 04 июня 2025 г. № 6

О присуждении Титову Георгию Алексеевичу, гражданину Российской Федерации, ученой степени кандидата юридических наук.

Диссертация «Правовое регулирование администрирования бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки принята к защите 04.04.2025 г. (протокол № 3) 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 Черемушкинская, д. 34) в соответствии с приказом Министерства науки и высшего образования Российской Федерации № 135/нк от 06 февраля 2023 г.

Соискатель Титов Георгий Алексеевич, 21 августа 1997 года рождения, в 2021 г. с отличием окончил ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» (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» (очная форма), работает в должности главного специалиста-эксперта Департамента государственного долга и государственных финансовых активов Министерства финансов Российской Федерации (109097, г. Москва, ул. Ильинка, 9).

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 — д.ю.н., профессор Поветкина Наталья Алексеевна, работает в должности заведующей отделом финансового, налогового и бюджетного законодательства ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

Официальные оппоненты:

– Болтинова Ольга Викторовна, д.ю.н., профессор, ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА)», кафедра финансового права, профессор;

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

дали положительные отзывы на диссертацию.

Ведущая организация — ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия имени В.М. Лебедева» в своем положительном отзыве, подготовленном Садовой Татьяной Дмитриевной, к.ю.н., доцентом, заместителем заведующего кафедрой финансового права по научной работе, подписанным Цинделиани Имедой Анатольевичем, к.ю.н, доцентом, заведующим кафедрой финансового права, утвержденным Кулаковым Владимиром Викторовичем, д.ю.н, профессором, ректором ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия имени В.М. Лебедева», в критической части указала, что: 1) по положению 1, выносимому на защиту, возникает вопрос о компетенции разных уровней власти (государственных и муниципальных) в лице уполномоченных органов, допущенных к бюджетному администрированию: не приведет ли это к чрезмерной централизации в сфере управления публичными финансами?; 2) в положении 2, выносимом на защиту, говорится, что особенностью бюджетного администрирования является специфический состав объектов и субъектов администрирования. При этом автором не определено, насколько допустимо государственное регулирование частных финансов через бюджетные инструменты, какие критерии применимы в данном случае для оценки оптимизации и прозрачности использования бюджетных средств при переходе их в сферу частных финансов; 3) положение 8, выносимое на защиту, в котором дается определение понятию «администрирование доходов», вызывает следующие вопросы: использование словосочетания «бюджетно-правовая деятельность» не сужает ли понимание приводимой дефиниции, исключая управленческие аспекты; включает ли государственное принуждение профилактические меры или стимулирование добровольной уплаты фискальных платежей; насколько минимизация затрат на возврат излишне уплаченных платежей приоритетна по сравнению с другими задачами, стоящими перед уполномоченными органами?; 4) положение 11, выносимое на защиту, в котором дается определение понятию «администрирование расходов бюджета», включает процедуры доведения ассигнований до конечных получателей согласно бюджетной классификации и бюджетной дисциплины. А каким образом в строго определенную бюджетным законодательством классификацию вписываются непредвиденные расходы, как автором понимается администрирование данным направлением расходования средств?; 5) в диссертационном исследовании автором указывается, что

бюджетное администрирование, как правовой институт бюджетно-правовой сферы, имеет свои специфические принципы и функции (с. 48). Представляется необходимым пояснение автора к каким, по сложившимся в теории права классификационным критериям, обозначенный им правовой институт, относится: простым, сложным или комплексным?

Соискатель имеет 16 опубликованных научных работ по теме диссертации, из них в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных ВАК при Минобрнауки России для опубликования основных научных результатов диссертаций, – 8.

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

Наиболее значимые работы по теме диссертации:

1) Бюджетное администрирование как правовая категория / Титов Г.А. // Финансовое право. - 2022. - № 5. – С. 39-44. - 1,96 п.л.

2) Система органов бюджетного администрирования, пределы их компетенции / Титов Г.А. // Финансовое право. - 2022. - № 10. – С. 36-41. - 1,96 п.л.

3) Принципы, функции и пределы бюджетного администрирования / Титов Г.А. // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. - 2022. - № 4. - С. 140-145. - 1,15 п.л.

4) Особенности правового положения лиц, содействующих бюджетному администрированию / Титов Г.А. // ж. Финансовое право. - 2022. - № 12. – С. 42-45. - 1,5 п.л.

5) Правовое регулирование администрирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации/ Титов Г.А. // ж. Финансовое право. - 2023. - № 9. – С. 28-32. - 1,5 п.л.

6) Правовое регулирование администрирования расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации/ Титов Г.А. //ж. Вестник Московской академии Следственного комитета Российской Федерации, - 2023. - № 4. - С. 186-192. - 1,73 п.л.

7) Основные направления совершенствования правовых механизмов бюджетного администрирования / Титов Г.А. //ж. Вестник Московской академии Следственного комитета Российской Федерации, - 2024. - № 1. - С. 176-182. - 0,8 п.л.

На диссертацию и автореферат поступили отзывы:

1. Официального оппонента Болтиновой Ольги Викторовны, д.ю.н., профессора, ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА)», кафедра финансового права, профессора, имеющий положительный характер, в котором отмечаются следующие дискуссионные положения: 1) на странице 44 диссертации соискателем среди различных видов функций бюджетного администрирования

упоминается и управленческие функции, свойственные государственным органам, реализующим властные полномочия по осуществлению бюджетного администрирования. Однако, в тексте диссертации автором не раскрывается полный перечень управленческих функций на примере какого-либо финансового органа, фактически реализующего полномочия по бюджетному администрированию. На наш взгляд, исчерпывающий перечень этих функций требует дополнительных пояснений и комментариев автора; 2) на странице 57 диссертантом обосновывается особенность механизма бюджетного администрирования, которая заключается в том, что государственные органы, в компетенцию которых включено исключительно бюджетное администрирование, все же являются структурно и функционально самостоятельными государственными органами. В этой связи, возникает справедливый вопрос о целостности и единстве системы бюджетного администрирования, которая диссертантом оставлена без внимания. По нашему мнению, такой подход автором диссертационного исследования требует дополнительного обоснования с учетом существующих тенденций по консолидации единого подхода в управлении бюджетной сферой; 3) на странице 78 диссертационного исследования диссертант приходит к выводу о том, что понятие «субъект бюджетного правоотношения» в большей степени свойственно совокупности государственных органов непосредственно реализующих полномочия бюджетного администрирования и составляющих ядро системы органов бюджетного администрирования. Полагаем, что такое утверждение существенно сужает совокупность субъектов вовлеченных в систему государственных органов и иных лиц, вовлеченных в систему правоотношений в сфере бюджетного администрирования; 4) в положении 9, выносимом на защиту дана авторская классификация администрирования доходов, и автор в зависимости от видов доходов их подразделяет на самостоятельные группы. В частности, соискатель выделяет группу неналоговых доходов, и в тоже время выделяет как самостоятельные виды: администрирование доходов от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности; администрирование платных услуг, оказываемых казенными учреждениями; администрирование доходов от штрафов, неустоек, пеней, процентов и платежей, поступающих от реализации конфискованного имущества и т.д. Возникает вопрос о целесообразности выделение данных видов доходов в самостоятельные группы, ведь по содержанию их законодатель относит к неналоговым доходам.

2. 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 отмечены некоторые замечания и выводы дискуссионного характера: 1) на страницах 12, 118 работы диссертантом предлагается

разработанное им авторское понятие администрирования доходов, под которым предлагается понимать «бюджетно-правовую деятельность специализированных государственных органов, позволяющую обеспечить постоянный оперативный контроль за поступлением доходов в соответствующие бюджеты, реализовывать предусмотренные законодательством финансово- правовые меры государственного принуждения по отношению к плательщикам, не исполняющим свои обязанности; упростить процедуру уточнения невыясненных платежей; минимизировать затраты (в том числе временные) по возврату излишне уплаченных или неправильно уплаченных сумм; обеспечить контроль за полнотой и своевременностью поступления соответствующих доходов в бюджета». Как представляется, авторский подход к данному вопросу не учитывает фискальную функцию государства, связанную с функционированием специальных органов государства, обеспечивающих формирование доходной части бюджета. Кроме того, не до конца понятно, как это понятие соотносится с понятием администратора доходов, закрепленном в ст. 6 БК РФ, в котором фактически также перечисляются направления администрирования доходов. В этой связи указанное положение диссертации требует дополнительного комментирования автором; 2) на странице 27 диссертации автор, рассматривая юридические факты как основания возникновения правоотношения одновременно указывает, что «как правило, бюджетное правоотношение возникает в силу принятия соответствующего нормативного правового акта». Как представляется, такой вывод не вполне соответствует общим положениям теории права, согласно которым основанием возникновения правоотношения являются именно юридические факты, т.е. конкретные жизненные обстоятельства, с которыми норма права связывает возникновение, изменение или прекращение правоотношения. Нормативные правовые акты такими жизненными обстоятельствами не являются, они содержат указания на такие жизненные обстоятельства; 3) на странице 48 работы автор полагает, что «бюджетное администрирование как правовой институт бюджетно-правовой сферы имеет свои специфические принципы и функции. Пределы бюджетного администрирования не ограничиваются собственно бюджетными правоотношениями». Как представляется, эти положения не до конца проясняют отраслевую принадлежность отношений, составляющих бюджетное администрирование, в связи с чем способны привести к неопределенности в их правовом регулировании; 4) на странице 56 работы первый параграф второй главы начинается с положения, в соответствии с которым «институт бюджетного администрирования является составной частью механизма государства, который складывается из определенной системы органов, различных по своему функциональному назначению». На наш взгляд, это не совсем точно. С одной стороны, под институтом бюджетного

администрирования, видимо, корректнее понимать совокупность правовых норм, регулирующих соответствующие отношения. С другой стороны, бюджетное администрирование, как определено в положении 1, выносимом на защиту, представляет собой деятельность финансовых органов государства, а не сами эти органы. В связи с этим институт администрирование вряд ли может являться составной частью механизма государства, понимаемого как совокупность государственных органов; 5) на страницах 58, 63 работы автор, рассматривая сущностную внутреннюю структуру бюджетного администрирования, утверждает, что «бюджетное администрирование состоит из трех, взаимосвязанных элементов, не существующих друг без друга: само бюджетное администрирование (состав специальных государственных бюджетно-финансовых органов, их правовое положение), механизм его реализации и бюджетная политика». Как представляется, определение бюджетного администрирования через само бюджетное администрирование и еще два дополнительных элемента является логически ошибочным.

3. Отзыв Мартынова Алексея Владимировича, д.ю.н., профессора, заведующего кафедрой административного и финансового права ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского», носящий положительный характер, в котором отмечено, что 1) несмотря на комплексность проведенного диссертантом исследования, на наш взгляд, работа приобрела бы более завершённый вид, если бы автором было бы уделено более пристальное внимание международному опыту, который можно было бы имплементировать в действующее бюджетное законодательство России; 2) практическая значимость проведенного исследования, не вызывает сомнений, однако, на наш взгляд, является недостаточным проведенный автором анализ складывающейся судебной практики, связанной с бюджетным администрированием.

4. Отзыв Никифорова Андрея Викторовича, к.ю.н., начальника Контрольно-ревизионного управления в сфере институтов развития и государственных активов Федерального казначейства, носящий положительный характер, в котором отмечено, что автор не уделил достаточного внимания месту и роли органов федерального казначейства в системе осуществления бюджетного администрирования несмотря на то, что именно эти органы государства осуществляют основную работу по бюджетному учету и администрированию. Данный вопрос требует дополнительного углубленного комментирования и пояснений.

5. 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, в котором отмечено, что: 1) в положении 1, выносимым на защиту, диссертантом

утверждается, что полномочия по администрированию в бюджетной сфере осуществляют только специальные государственные (муниципальные) органы (органы, обладающие специальной право- и дееспособностью, определённой в их статусных документах). На наш взгляд, такое утверждение требует дополнительного обоснования, поскольку каждый субъект бюджетных правоотношений наделен в пределах своей компетенции полномочиями по бюджетному администрированию; 2) в положении 2, выносимом на защиту, автор указывает, что особенностью бюджетного администрирования является специфический состав объектов и субъектов администрирования. Однако из содержания автореферата не является ясным в чем состоит выявленная особенность и какова специфичность состава объектов и субъектов администрирования.

6. Отзыв Батарина Алексея Алексеевича, к.ю.н., начальника организационно-методологического отдела Управления оперативного контроля Федеральной налоговой службы Российской Федерации, носящий положительный характер, в котором указано, что в автореферате в положении 2, выносимого на защиту, отмечается, что особенностью бюджетного администрирования является специфический состав объектов и субъектов администрирования. Однако само понятие «специфичность» не раскрывается. В этой связи, по нашему мнению, требуются дополнительные комментарии и пояснения автора относительно специфического состава объектов и субъектов администрирования.

7. Отзыв Моисеенко Марины Анатольевны, к.ю.н., доцента кафедры гражданско-правовых дисциплин ФГКОУ ВО «Московская академия Следственного комитета Российской Федерации имени А.Я. Сухарева», носящий положительный характер, указывается, что украсило бы работу более подробное рассмотрение вопросов, связанных с соотношением государственного аудита и бюджетного администрирования, поскольку эти два взаимосвязанных направления государственной деятельности основываются на данных одних и тех же финансово-учетных бюджетных систем, правовое регулирование которых подробно анализируется в представленной работе.

8. Отзыв Царевой Ольги Евгеньевны кандидата юридических наук, доцента кафедры международного и публичного права ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», носящий положительный характер, указывается, что: 1) в положении 2, выносимом на защиту, диссертант утверждает о том, что объекты бюджетного администрирования имеют смешанный правовой статус. На наш взгляд, это утверждение автора требует некоторого дополнительного обоснования и конкретизации; 2) в положении 3, выносимом на защиту, диссертант приводит элементы системы бюджетного администрирования, которыми являются финансово-правовые нормы, бюджетное правоотношение, межведомственное

взаимодействие и правосознание. По-нашему мнению, финансово-правовые элементы, составляющие бюджетное администрирование, диссертантом определены верно. Однако такой элемент как правосознание приводит в диссонанс стройную систему, основанных на нормах бюджетного законодательства, элементов.

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 бюджетного администрирования;

разработаны авторские определения понятий «бюджетное администрирование», «администрирование доходов»;

выделены элементы системы бюджетного администрирования;

выявлены и систематизированы основные направления деятельности уполномоченных субъектов, обеспечивающих бюджетное администрирование в Российской Федерации;

проведена авторская классификация, которая позволяет структурировать взаимоотношения субъектов администрирования доходов как внутри системы, так и в правоотношениях, складывающихся между администратором доходов и плательщиком.

Теоретическая значимость исследования обоснована тем, что:

разработан комплекс новых научных и практических положений, вносящий вклад в расширение теоретико-правовых представлений, обогащающих научную концепцию бюджетного администрирования;

разработана авторская классификация процесса администрирования доходов в России, что позволяет систематизировать знания в этой области и выявить пробелы в правовом регулировании бюджетного администрирования;

определены основные направления деятельности уполномоченных субъектов, обеспечивающих бюджетное администрирование, что способствует лучшему пониманию их роли и функций в системе государственного управления;

изложена авторская классификация элементов бюджетного администрирования, что позволяет систематизировать подходы к их идентификации и анализу;

выявлены особенности финансово-правового регулирования обеспечения бюджетного администрирования.

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

выявлены проблемные вопросы в отношении конкретных полномочий по осуществлению бюджетного администрирования. Имеющие место дублирование и разрозненность функций по обеспечению стабильности бюджетной системы, ряд проблем в правовом механизме бюджетного администрирования, отсутствие четкой регламентации полномочий в сфере бюджетной деятельности свидетельствуют о том, что комплексная юридическая регламентация системы осуществления бюджетного администрирования в настоящее время отсутствует;

определено, что объект бюджетного администрирования является множественным и им выступает бюджетная деятельность, бюджетный процесс, бюджетная система, бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, бюджетные средства, формирующие бюджеты разных уровней, а также в отдельных случаях частные финансы.

представлены научно обоснованные взаимосвязанные предложения по совершенствованию действующего законодательства в части бюджетного администрирования.

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 осуществления бюджетного администрирования, 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 и административному 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 бюджетного администрирования, а также выработать положения и рекомендации по совершенствованию бюджетного законодательства и правоприменительной практики в указанной сфере, что ценно для дальнейшего развития доктринальной основы бюджетного администрирования 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 следующие критические замечания: Морозова А.В., Емельянова А.С., Трунцевского Ю.В., Андриченко Л.В. (об уточнении механизма реализации бюджетного администрирования, соотношении понятий «администрирование» и «управление», о значимости цифровизации в процессе бюджетного администрирования, об уточнении статуса органов – субъекта администрирования как объекта воздействия, о потенциале бюджетного администрирования в процессе нивелирования киберугроз, об уточнении понятия администрирования, об основаниях для классификации взаимоотношений субъектов администрирования).

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

На заседании 04 июня 2025 года диссертационный совет по результатам публичной защиты принял решение: за решение научной задачи, связанной с

определением правовой природы бюджетного администрирования, имеющей значение для развития науки бюджетного права, присудить Титову Георгию Алексеевичу ученую степень кандидата юридических наук.

При проведении тайного голосования диссертационный совет в количестве 12 человек, из них 12 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 — 12, «против» присуждения ученой степени — 0, недействительных бюллетеней — 0.

Председатель диссертационного совета,
доктор юридических наук, профессор

Кучеров И.И.

И.о. ученого секретаря диссертационного совета,
доктор юридических наук

Хаванова И.А.

04 июня 2025 года

