

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

## **ОТЗЫВ**

**официального оппонента на диссертацию**

**Титова Георгия Алексеевича на тему: «Правовое регулирование  
администрирования бюджетов бюджетной системы Российской  
Федерации», представленную на соискание ученой степени кандидата  
юридических наук по специальности 5.1.2 – Публично-правовые  
(государственно-правовые) науки (Москва, 2025)**

Диссертация Г.А. Титова посвящена интересной как с научной, так и с практической точки зрения теме – правовому регулированию администрирования бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Бюджетное право традиционно рассматривается как центральная подотрасль финансового права. Это связано с тем, что бюджеты бюджетной системы Российской Федерации обеспечивают реализацию задач и функций государства и муниципальных образований, обеспечивая существование и функционирование этих публично-правовых образований. Указанные обстоятельства приводят к тому, что эффективное и качественное администрирование бюджетов занимает особое место в системе государственного управления.

В то же время современное состояние правового регулирования администрирования бюджетов, практическая реализация соответствующих механизмов еще далеки от совершенства. В бюджетном законодательстве не

сформулировано само определение администрирования бюджетов, не всегда четко прописаны его механизмы, существуют дискуссионные моменты, связанные с определением границ бюджетно-правового регулирования этих отношений.

В связи с этим исследование, предпринятое Г.А. Титовым, является весьма полезным и своевременным.

Диссертационная работа представляет собой одно из первых комплексных финансово-правовых исследований администрирования бюджетов бюджетной системы, его теоретико-правовых основ, правового механизма и отдельных особенностей.

В качестве цели исследования автор поставил разработку и обоснование теоретических и практических положений, направленных на совершенствование института бюджетного администрирования и его правовой индивидуализации.

С учетом обозначенной цели в работе поставлены и решены следующие основные задачи, отражающиеся в сформулированных положениях и выводах работы: исследовать и раскрыть понятие, содержание и элементы института бюджетного администрирования (глава 1 работы, положения 1, 2, 3, 4, 5, выносимые на защиту); идентифицировать финансово-правовые механизмы функционирования института бюджетного администрирования (§ 1 главы 2 работы); сформулировать и исследовать принципы, функции и пределы бюджетного администрирования (§ 2 главы 1 работы, положение 5, выносимое на защиту); проанализировать систему органов бюджетного администрирования, пределы их компетенции (§ 2 главы 2 работы, положение 6, выносимое на защиту); дать характеристику правовому положению лиц, содействующих бюджетному администрированию (§ 2 главы 2 работы, положение 7, выносимое на защиту); определить основные перспективы развития института бюджетного администрирования (главы 3 работы).

В процессе исследования автор использовал труды отечественных и зарубежных ученых в области общей теории права, административного,

финансового и бюджетного права. Диссертационное исследование основано на углубленном изучении и оценке нормативных правовых актов, соответствующей практики их применения, зарубежного опыта. Несомненным достоинством работы является использование материалов регионального бюджетного законодательства. Проанализированный законодательный массив исследован и кропотливо обобщен диссертантом, что позволило найти дополнительные подтверждения выводам и предложениям по совершенствованию бюджетного законодательства.

Диссертационная работа имеет структуру, predetermined последовательностью решения поставленных задач, вытекающих из цели, сформулированной во введении к работе.

Реализация поставленных в диссертации целей и задач, системность подхода к анализу темы исследования позволили автору разработать комплекс научных положений, выводов и рекомендаций, обладающих новизной.

Обращает внимание всестороннее исследование автором правовых форм реализации государственной бюджетной политики, включая соответствующий анализ понятия, сущности и основных направлений развития бюджетного администрирования, его правового механизма, а также стадий.

Следует поддержать сформулированное диссертантом определение понятия бюджетного администрирования как деятельности финансовых органов государства в пределах установленной бюджетной компетенции по управлению бюджетными ассигнованиями с целью создания благоприятных условий по обеспечению бюджетными ресурсами конечных получателей, оптимизации, прозрачности, доступности и эффективности использования бюджетных средств.

Обоснованным представляется вывод, что полномочия по администрированию в бюджетной сфере осуществляют только специальные государственные органы (органы, обладающие специальной право- и дееспособностью, определенной в их статусных документах) в форме особых

приемов и методов, в т.ч. цифровых, а также различного рода стимулов, преференций, обеспечиваемых мерами государственного принуждения, определяемых в соответствующих санкциях.

Автор не без оснований отмечает, что особенностью бюджетного администрирования является специфический состав объектов и субъектов администрирования. Объекты администрирования имеют смешанный правовой статус. Управление осуществляется не только в отношении публичных финансов. Администрирование затрагивает и сферу частных финансов, например, при реализации требований государственных программ. Трансформация государственных финансов проходит путем изменения их правового режима, оставляя при этом поле для реализации полномочий именно бюджетного контроля, а не иного вида финансового контроля. Бюджетное администрирование имеет свой особый механизм реализации, заключающийся в использовании специфических приемов и методов, характерных только для бюджетно-правовой сферы регулирования.

Достоверным представляется проведенный в работе анализ механизма бюджетного администрирования, что позволило определить понятие недобросовестного бюджетного администрирования как нечестной (несправедливой), небрежной, некомпетентной, содержащей проволочки деятельности (действий или бездействия) уполномоченного государственного органа (должностного лица) в области бюджетного администрирования, существенно снижающей уровень и эффективность бюджетного управления, влекущей за собой уменьшение бюджетной активности, несвоевременное и неполное доведение бюджетных ассигнований, а также неэффективное их использование.

Автором обоснованно выявлена и проанализирована особая форма бюджетного администрирования – управление в бюджетной сфере с применением цифровых технологий.

В диссертации уделено особое внимание понятию и структуре механизма бюджетного администрирования, исследованы состав и

компетенция государственных органов, осуществляющих бюджетное администрирование, а также месту и роли государственного финансового контроля в системе бюджетного администрирования, что позволило автору сделать обоснованные выводы и предложения.

Следует признать обоснованным вывод соискателя о том, что основу механизма бюджетного администрирования составляет особая система (совокупность) финансово-бюджетных органов, осуществляющих финансово-бюджетные государственные управленческие функции, в рамках которых администрируются потоки бюджетных ассигнований в русле легитимного использования бюджетных средств под угрозой применения мер государственного принуждения за нарушение бюджетного законодательства.

Можно поддержать также вывод диссертанта о том, что одна из особенностей механизма бюджетного администрирования заключается в том, что государственные органы, составляющие механизм бюджетного администрирования, являясь структурно и функционально самостоятельными, тем не менее образуют целостную систему бюджетного администрирования, объединенную единой управленческой финансово-бюджетной целью. В свою очередь реализация механизма бюджетного администрирования осуществляется специальными финансово-бюджетными органами государственной власти, лицами, содействующими бюджетному администрированию, административно-чиновничьим аппаратом, иными государственными учреждениями, с помощью которых государство проводит финансово-бюджетную политику.

Обоснованными и достоверными являются многие другие научные положения, выводы и рекомендации, содержащиеся в диссертации.

Основные положения диссертации нашли отражение в публикациях автора, список которых представлен в автореферате.

Автореферат диссертации соответствует содержанию диссертационной работы.

Полученные Г.А. Титовым в результате диссертационного исследования научные выводы и рекомендации в значительной степени восполняют пробелы в теории финансового права. Эти положения могут быть полезны при совершенствовании финансового, в том числе бюджетного законодательства, в правоприменительной практике государственных органов, деятельность которых связана с администрированием бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Положения диссертации можно использовать в процессе преподавания дисциплин "Финансовое право", "Бюджетное право", при подготовке научных публикаций, а также учебной литературы.

Диссертационное исследование Г.А. Титова прошло достаточную апробацию при выступлениях диссертанта с докладами на научно-практических конференциях, при публикации научных статей и учебных пособий.

Вместе с тем, несмотря на очевидные достоинства, положительные моменты, диссертационное исследование Г.А. Титова содержит отдельные дискуссионные положения.

1. На с. 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 с. 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 с. 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 с. 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 администрирования вряд ли может являться составной частью механизма государства, понимаемого как совокупность государственных органов.

5. На с. 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.

Вышеуказанные дискуссионные моменты носят частный 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 технические, технологические или иные решения и разработки, имеющие существенное значение для развития страны.



