

**В Диссертационный совет 02.1.002.02,
созданный на базе ФГНИУ «Институт
законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве Рос-
сийской Федерации»**

117218, г. Москва, ул. Большая Черемуш-
кинская, д. 34

ОТЗЫВ

официального оппонента на диссертацию Савина Дмитрия Александровича на тему: «Институты развития как субъекты бюджетного права», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Диссертационная работа Савина Дмитрия Александровича представляет собой исследование на актуальную тему, посвященную идентификации и изучению статуса специализированных организаций – институтов развития – как субъектов бюджетного права.

Необходимость достижения стратегических целей Российской Федерации, в том числе в части обеспечения социально-экономического развития, обуславливает создание различных способствующих этому субъектов (структур). В связи с этим организации, которые специализируются на осуществлении деятельности, способствующей таким целям, – институты развития – следует рассматривать как субъекты, функционирование которых должно быть четким и надлежащим образом организованным. Важным с этой точки зрения является выбор оптимальных моделей бюджетно-правового регулирования статуса таких организаций, выработка бюджетно-правовых механизмов их функционирования.

В законодательной и правоприменительной практике усматривается, что в текущий период осуществляется работа, связанная с организацией системы

институтов развития, с поиском способов и средств правового регулирования отношений с их участием.

В этой связи уместно отметить, что лишь относительно недавно была проведена реформа институтов развития, которая, исходя из ее целей, должна способствовать более эффективной работе всей системы данных организаций в целом. При этом нельзя сказать, что вопросы, касающиеся бюджетно-правовой тематики, в рамках данной реформы были подробным образом приняты во внимание. Одновременно с этим, учитывая, что речь идет об организациях, которых управляют значительными объемами средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, бюджетно-правовые аспекты деятельности институтов развития также должны быть детально рассмотрены и проработаны. В связи с этим необходимо как практическое, так и теоретическое изучение вопросов, касающихся статуса данных организаций как субъектов бюджетного права.

Указанное свидетельствует о том, что тема диссертационного исследования, избранная Савиным Дмитрием Александровичем, является значимой и актуальной.

С учетом постановки темы и определенич ее границ работа представляет собой оригинальное доктринальное исследование вопросов, связанных с определение бюджетно-правового статуса институтов развития и изучением отдельных аспектов такого статуса.

Автор диссертационного исследования поставил цель разработать и обосновать положения теоретического и практического характера, направленные на совершенствование бюджетно-правового регулирования деятельности институтов развития в части их надлежащей идентификации как субъектов бюджетного права, способствующие развитию доктрины финансового права, а также имеющие практическое значение. С учетом этой цели в работе обозначены и решены следующие основные задачи, отражающиеся в сформулированных положениях и выводах работы:

- определить содержание понятия «институт развития» (§ 1.1 главы 1 работы, положение 1, выносимое на защиту);

- обозначить признаки институтов развития, дать их теоретическую характеристику (§ 1.1 главы 1 работы, положение 1, выносимое на защиту);
- изучить теоретические основы анализа деятельности институтов развития, исследовать нормативную базу, связанную с функционированием национальных институтов развития (§ 1.1, § 1.2, § 1.4 главы 1 работы);
- провести классификацию институтов развития, выделить критерии для такой классификации (§ 1.2 главы 1 работы, положение 2, выносимое на защиту);
- исследовать правовое регулирование деятельности международных институтов развития, в том числе в части бюджетно-правового регулирования (§ 1.3 главы 1 работы, положение 3, выносимое на защиту);
- дать характеристику институтам развития в плоскости финансовых (бюджетных) правоотношений, изучить вопросы их участия в отдельных видах финансовых правоотношений (§ 1.4 главы 1 работы, положение 4, выносимое на защиту);
- определить присущие данным институтам права и обязанности, а также принципы их функционирования в бюджетных правоотношениях (§ 2.1 главы 2 работы, положение 5, выносимое на защиту);
- выявить особенности функционирования институтов развития в бюджетных правоотношениях (§ 2.2 главы 2 работы, положение 6, выносимое на защиту);
- показать особенности взаимодействия указанных институтов и иных субъектов бюджетного права в рамках бюджетных правоотношений (§ 2.3 главы 2 работы, положение 7, выносимое на защиту);
- изучить вопросы осуществления государственного финансового (бюджетного) контроля за деятельностью институтов развития (§ 2.4 главы 2 работы).

Решение обозначенных в диссертации задач, системность подхода к анализу темы исследования позволили автору достичь поставленной в работе цели, в результате чего был сформулирован комплекс научных положений, выводов и рекомендаций, обладающих новизной.

С методологической точки зрения является правильным подход, исходя из которого автором в первом параграфе первой главы проводится анализ понятия «институт развития», что служит исходной основой для всего исследования в совокупности. Сделанный вывод о том, что собой представляют такие организации, как институты развития, основывается как на актуальном массиве правовых актов, так и на проработанных автором точках зрения ученых-юристов и ученых-экономистов по поводу того, в чем состоит сущность институтов развития. Это позволило обосновать природу данных организаций, с опорой на прочную научную основу обосновать присущие им признаки, свести к единообразию подходы к их сущности.

Обоснованным является предложенное для законодательного закрепления установление реестра (перечня) институтов развития. При формулировании данного положения диссертантом высказаны весомые доводы в пользу наличия такого реестра (перечня).

Во втором параграфе первой главы диссертации подробно исследуются вопросы классификационного деления институтов развития на различные группы. При описании того, на какие группы могут быть разделены указанные субъекты, диссертант проанализировал имеющиеся различные позиции ученых по соответствующему вопросу. Связывая вопросы классификации институтов развития непосредственно с бюджетно-правовой тематикой, диссертант обоснованно выделяет критерий деления подобных организаций в зависимости от их участия в бюджетном процессе на участников бюджетного процесса и неучастников бюджетного процесса. Такой подход позволил вывести актуальный для исследования бюджетно-правовых аспектов деятельности данных организаций критерий, которых используется диссертантом и далее по тексту работы.

В третьем параграфе первой главы обращает на себя внимание глубокий исторический подход к процессам становления институтов развития на международном уровне, что, как подчеркнуто диссертантом, имело влияние и на происхождение национальных институтов развития.

Автору удалось удачно показать разнообразие имеющихся в международной практике институтов развития, отразить различия их между собой.

Взвешенным является вывод, что в текущий период для России с точки зрения международных отношений открывается возможность для налаживания и установления более тесного взаимодействия с международными институтами развития в рамках отдельных региональных объединений, что, в конечном счете, необходимо для проведения дальнейшей бесперебойной работы по развитию совместных проектов на международном уровне.

В рамках изучения теоретико-правовых основ функционирования институтов развития автором детальным образом рассматриваются вопросы участия данных организаций в различных видах финансовых правоотношений. Методологически правильным является изучение сначала общих аспектов участия данных организаций в финансовых правоотношениях, а уже затем – исследование бюджетно-правовых вопросов их деятельности.

Обоснованным является сделанный в четвертом параграфе первой главы вывод о том, что институты развития обладают специальной правосубъектностью в силу возможности их участия только в определенных финансовых правоотношениях.

Следует поддержать подход, исходя из которого диссертантом на примерах участия институтов развития в финансовых правоотношениях демонстрируется неразрывная связь между гражданско-правовым и бюджетно-правовым регулированием деятельности указанных субъектов.

Заслуживает отдельного внимания то, что диссертантом обращается внимание и на вопросы финансовой устойчивости институтов развития, поскольку значимость институтов развития определяет важность осуществления ими мер по обеспечению финансовой устойчивости.

Также необходимо поддержать вывод о том, что применение специфического режима предоставления институтам развития бюджетных средств непосредственно зависит от тех организационно-правовых форм, в которой созданы данные организации.

В первом параграфе второй главы работы заслуживает внимание, что диссертантом подробным образом изучены точки зрения ученых по вопросу о круге отношений, регулируемых бюджетным правом, и, соответственно, о субъектном составе данных правоотношений. Учитывая уже имеющиеся в

бюджетном праве подходы и принимая во внимание происходящие в бюджетном праве трансформационные процессы, автор довольно подробным образом обосновывает свою точку зрения, которая представляется достаточно убедительной.

Верной является оценка автором текущей модели бюджетно-правового регулирования, которая не предполагает непосредственного применения в отношении институтов развития принципов бюджетной системы, что создает проблемы, связанные с формализацией бюджетно-правового статуса институтов развития. Автором весьма обоснованно ставится вопрос о целесообразности непосредственного применения принципов бюджетной системы в отношении институтов развития.

Интересными являются выделенные в работе особенности участия институтов развития в бюджетных правоотношениях, к чему относится специфический порядок предоставления таким субъектам бюджетных средств и порядок использования ими таких средств, наличие у них специальных функций в бюджетной сфере. Выявленные особенности позволили сделать некоторые предложения по корректировке законодательства. Например, заслуживает поддержки предложение о распространении в отношении институтов развития основополагающих требований бюджетного законодательства и обеспечение законодателем согласованности подхода к оценке эффективности расходов бюджетных средств институтами развития с подходом, заложенным в бюджетно-правовом регулировании.

Автором правильно отмечены правовые связи, которые формируются в процессе бюджетных правоотношений между институтами развития и иными субъектами бюджетного права.

Также автором верно и обоснованно замечено, что основные виды аудита (финансового контроля) соотносятся с серьезными, системными проблемами деятельности институтов развития. Верным является вывод о том, что осуществление контрольной деятельности в отношении институтов развития не является гарантией отсутствия нарушений, что, по обоснованному мнению автора, определяет необходимость привлечения таких субъектов к ответственности.

Полученные автором в результате диссертационного исследования научные выводы и рекомендации в определенной мере восполняют пробелы в теории финансового права. Эти положения будут полезны при совершенствовании финансового законодательства, в том числе при разработке изменений и дополнений в Бюджетный кодекс РФ. Положения диссертации можно использовать в процессе преподавания дисциплин «Финансовое право», «Бюджетное право», «Актуальные проблемы финансового права», при подготовке научных работ, а также учебной литературы. Диссертационное исследование Д.А. Савина прошло достаточную апробацию при выступлениях диссертанта с докладами на научно-практических конференциях, при публикации научных статей, при проведении практических занятий в магистратуре ИЖиСП. Отдельные положения диссертации содержатся в 4 научных статьях, которые опубликованы в рецензируемых научных изданиях, перечень которых утвержден Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации. Список указанных публикаций представлен в автореферате, который соответствует содержанию диссертационной работы.

Вместе с тем, несмотря на отмеченные положительные моменты, диссертационное исследование Савина Дмитрия Александровича содержит отдельные дискуссионные положения.

1. В связи с дискуссионным характером категории «институт развития» возникает вопрос, не осложняет ли наличие такой категории систему субъектов бюджетного права, принимая во внимание, что непосредственно в Бюджетном кодексе РФ не предусмотрены специальные меры поддержки институтов развития и термин «институт развития» в целом не используется применительно к участникам и неучастникам бюджетного процесса.

2. В рамках третьего параграфа первой главы работы автором подробным образом анализируется деятельность и статус международных институтов развития. При этом, отмечая связь международно-правовых аспектов деятельности институтов развития с бюджетным правом, автор указывает, что ответ на вопрос об обоснованности рассмотрения международных институтов развития как представляющих интерес для бюджетно-правовой науки в

контексте рассматриваемой тематики следует искать именно в контексте вопросов осуществления внешних заимствований (с. 69).

Одновременно с этим, исходя из содержания третьего параграфа первой главы, нельзя сказать, что автором подробно акцентируется внимание именно на отношениях, связанных с осуществлением заимствований. В рамках обозначенного параграфа указанному вопросу внимание уделяется лишь частично (с. 81-82, 86-89 диссертации).

Таким образом, подробное изучение автором вопросов деятельности и статуса международных институтов развития, учитывая наименование и предмет диссертационного исследования, требует дополнительного обоснования.

3. Анализ содержания третьего параграфа второй главы, посвященного специфике участия институтов развития в бюджетных правоотношениях, позволяет заключить, что в контексте изучения вопросов предоставления (использования) такими организациями бюджетных средств автором обращается внимание главным образом на несколько принципов бюджетной системы РФ с точки зрения их реализации в деятельности институтов развития.

К числу указанных принципов относятся следующие: принцип эффективности использования бюджетных средств (ст. 34 БК РФ), принцип адресности и целевого характера бюджетных средств (ст. 38 БК РФ), принцип прозрачности (открытости) (ст. 36 БК РФ).

На с. 181 диссертационного исследования указывается, что соответствующие принципы фактически не могут быть применены к институтам развития.

Одновременно с этим на с. 184 работы, в частности, указывается, что в проекте изменений в Бюджетный кодекс РФ содержание принципа прозрачности (открытости) расширено и включает в себя обязанность получателя средств из бюджета в соответствии с нормативными правовыми актами обеспечивать открытость и доступность информации об использовании средств бюджета (средств, предоставленных из бюджета) с использованием публичных информационных ресурсов. Автор высказывает точку зрения о том, что установление в законодательстве подобных положений «позволяло бы повысить уровень общественного контроля за использованием средств бюджетов институтами развития, которые могут быть отнесены к указанной категории,

что стимулировало бы их к более эффективному расходованию денежных средств».

Вместе с тем не вполне ясно, каким образом изложенная позиция автора согласуется с ранее высказанным тезисом о том, что вышеуказанные принципы, включая принцип прозрачности (открытости) соответственно, не могут фактически применяться в отношении институтов развития.

4. На с. 222 диссертационного исследования автором указывается, что предупреждение возможных негативных последствий, связанных с неэффективностью деятельности институтов развития и иными недостатками их функционирования, возможно только в том случае, если контрольные меры, применяемые к институтам развития, будут обеспечиваться возможностью привлечения таких субъектов к ответственности. Далее автором фактически делается вывод о том, что установление мер ответственности позволило бы нивелировать существенные риски деятельности институтов развития в плоскости бюджетных правоотношений и, учитывая превентивный характер мер принуждения, поспособствовало бы устранению целого ряда недостатков их деятельности.

Однако из анализа текста диссертации не видно достаточной мотивировки (обоснования) такого вывода. В то же время вопрос об установлении мер ответственности в отношении институтов развития не такой очевидный и может являться предпосылкой для различных как практических, так и теоретических дискуссий.

Вышеуказанные спорные 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.

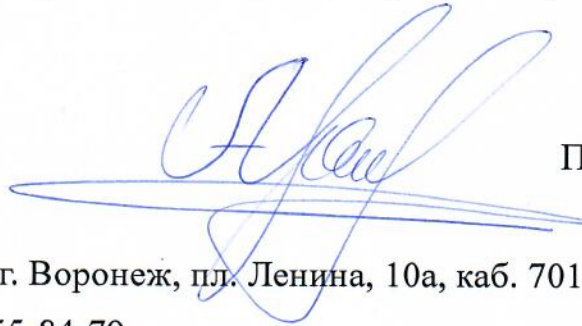
В результате анализа представленного исследования следует резюмировать, что диссертация Савина Дмитрия Александровича на тему: «Институты развития как субъекты бюджетного права» является самостоятельным научным исследованием актуальной проблемы, отличается обоснованностью содержащихся в ней теоретических и практических выводов и предложений и

представляет собой научно-квалификационную работу, в которой решена научная задача, имеющая значение для развития бюджетного права.

Диссертация и автореферат соответствуют требованиям раздела II Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842, а соискатель Савин Дмитрий Александрович заслуживает присуждения ему искомой ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

06.10.2023

Официальный оппонент,
профессор кафедры финансового права
юридического факультета
Федерального государственного бюджетного
образовательного учреждения высшего образования
«Воронежский государственный университет»,
доктор юридических наук (специальность 12.00.04 –
финансовое право; налоговое право; бюджетное право)
доцент



Пауль Алексей Георгиевич

Адрес: 394018, г. Воронеж, пл. Ленина, 10а, каб. 701

тел.: +7 (473) 255-84-79

e-mail: pag@law.vsu.ru

