

В совет по защите диссертаций на соискание  
ученой степени кандидата наук, на соискание  
ученой степени доктора наук 24.2.271.02 на базе  
федерального государственного бюджетного  
образовательного учреждения высшего  
образования «Байкальский государственный  
университет»  
664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11

## **ОТЗЫВ**

**официального оппонента на диссертацию**

**Хаитова Григория Александровича на тему «Правовое регулирование  
расходов бюджета на социальное обеспечение», представленную на  
соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности  
5.1.2 – Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические  
науки)**

Значительная доля расходов во всех бюджетах бюджетной системы Российской Федерации имеют своей целью решение вопросов социальной политики. Более трети всех расходов федерального бюджета классифицируются в качестве «социальных», доля подобных расходов в составе бюджетов субъектов Российской Федерации в большинстве случаев превышает 50 процентов, наконец, практически все средства государственных внебюджетных фондов также используются на нужды социальной защиты. В связи с этим исследование финансово-правового регулирования таких бюджетных расходов представляется весьма актуальным. Более того, актуальность проблематики социального обеспечения граждан значительно повысилась, поскольку в силу объективных вызовов в последние годы появляются новые меры социального обеспечения различных категорий граждан (например, в связи с пандемией коронавирусной инфекции, необходимостью социальной защиты военнослужащих и членов их семей в связи с проведением специальной военной операции). Также в настоящее время в обществе ведется активная дискуссия о необходимости решения демографических проблем в стране в том числе путем расширения социальной поддержки семей, имеющих детей. Все это указывает на то, что расходы на социальное обеспечение граждан будут только увеличиваться, что требует научного осмыслиния правового регулирования расходов бюджета на социальное обеспечение.

В связи с этим диссертация Хайтова Г.А., посвященная указанной тематике, представляется актуальной и значимой, поскольку в ней содержится решение научной задачи по формированию теоретико-правовых представлений о расходах бюджета на социальное обеспечение как самостоятельном виде бюджетных расходов. Решение этой задачи имеет значение для финансово-правовой науки и иных смежных юридических наук, в частности, науки права социального обеспечения.

Хайтовым Г.А. правильно определены цели и задачи исследования, что позволило провести теоретическое осмысление и оценку избранных объекта и предмета диссертации, сделать определенные выводы и придать работе качество серьезного финансово-правового исследования по актуальной теме, имеющего также практическую ценность для развития законодательства Российской Федерации. Сформулированные теоретические и практические положения, выносимые автором на защиту, обладают признаками новизны.

Для достижения избранной цели и обозначенных в диссертации задач, а также для обоснования полученных выводов и предложений автор использует значительное количество нормативных правовых актов, материалы судебной практики, а также большое число научных источников. В ходе исследования темы соискателем изучены фундаментальные и прикладные труды отечественных и зарубежных ученых в области финансового права, а также других публично-правовых наук и историко-теоретических правовых наук. В своем исследовании диссертант опирается на действующее законодательство Российской Федерации, акты международного права, правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации. Обоснованность выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации, также подтверждается использованием общенаучных методов познания и специальных методов юридических наук.

Достоверность полученных Хайтовым Г.А. результатов определяется тем, что теоретико-методологическая основа работы построена на объективном анализе законодательства и правоприменительной практики. В диссертации учтены основные достижения финансово-правовой науки в понимании категорий

«расходы бюджета», «расходные обязательства». Проведенное исследование согласовывается с ранее опубликованными научными трудами по этой тематике. Подход автора к систематизации известных науке определений данных категорий, а также авторское формулирование их основных признаков развивает понятийный аппарат науки финансового права и придает исследованию теоретическую значимость.

Следует отметить, что помимо глубокого анализа научной литературы диссертант проводит анализ правоприменительной практики, использует различный эмпирический материал (в частности, обращается к государственной информационной системе «Электронный бюджет», планам закупок органов публичной власти). Поскольку значительную часть описания имеющихся практических проблем в диссертации составляют примеры из Иркутской области, очевидно, что использован личный опыт практической работы соискателя, что следует признать достоинством работы и подчеркивает достоверность и необходимую апробацию результатов исследования.

Личное участие автора в получении научных результатов состоит в том, что содержащиеся в диссертации выводы, научно-теоретические положения и практические рекомендации сделаны Хайтовым Г.А. самостоятельно, отражены в положениях, выносимых на защиту, и достаточно апробированы как в научных публикациях, так и на научно-практических конференциях. Основные научные результаты опубликованы в 8 научных публикациях, из них 6 в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации.

Научная новизна диссертации Хайтова Г.А. обусловлена целями и задачами, поставленными в исследовании, и состоит в формировании теоретико-правовых представлений о расходах бюджета на социальное обеспечение как самостоятельном виде бюджетных расходов. Следует высоко оценить предложенные в работе подходы к выделению признаков расходов бюджета, расходного обязательства как правовых категорий, обоснование определения категории «форма расходов бюджета», а также предложенные оригинальные

критерии для выделения форм расходов бюджета. Достоинством работы можно также назвать формулирование диссидентом признаков социального обеспечения в финансово-правовом аспекте. Авторское видение проблем правового регулирования расходов бюджета на социальное обеспечение и вариантов их решения отличается в первую очередь практикоориентированным подходом на основе классических идей о содержании принципа разделения властей, о понимании бюджета как централизованного денежного фонда публичных денежных средств, нормативного правового акта и финансового плана, а также о роли государства в финансовом обеспечении задач по социальному обеспечению граждан. Это позволяет признать как теоретическую, так и практическую значимость исследования.

Структура диссертации Хайтова Г.А. выстроена с учетом цели и задач исследования и позволяет последовательно и логично раскрыть тему работы. Во введении обосновывается актуальность темы исследования, определяет степень ее научной разработанности, объект и предмет, цели и задачи исследования, отражает научную новизну, демонстрирует теоретическую и практическую значимость работы, обозначает теоретическую и методологическую основы исследования, нормативную и эмпирическую базу, формулирует положения, выносимые на защиту (7 позиций), приводит данные об апробации результатов. Затем автор последовательно продвигается от теоретических основ исследования, изучая в главе 1 основополагающие категории избранной темы, а также их историю, развивая сделанные выводы, в том числе о содержании основных категорий, в следующих главах диссертации. Так, в главе 2 достаточно подробно приводятся результаты исследования вопросов правового регулирования установления расходных обязательств на социальное обеспечение. Оригинальным является изложенный в работе подход к формулированию требований к качеству правового регулирования в сфере социального обеспечения во взаимосвязи с бюджетным законодательством. Сделанные выводы отражают особенности правового регулирования расходов бюджета на социальное обеспечение на стадиях формирования и утверждения бюджета. Глава 3 диссертации посвящена отдельным проблемам правового

регулирования исполнения бюджета в части расходов на социальное обеспечение. Автором отмечаются отдельные проблемы, связанные с использованием средств бюджета, а также проблемы осуществления расходов бюджета на социальное обеспечение на основании судебных актов. Выводы, изложенные в главе, в достаточной степени отражают специфику правового регулирования стадии исполнения бюджета в отношении расходов на социальное обеспечение.

Следует особо отметить предложения по совершенствованию бюджетного законодательства (с.71, 123, 128, 133 и др., приложение 1), подробно и аргументированно обоснованные в ходе исследования и повышающие его практическую значимость.

Таким образом, анализ диссертации позволяет сделать вывод о том, что представленная работа является законченным научным трудом, отвечающим требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук.

Вместе с тем в диссертации наряду с достоинствами следует отметить некоторые неточности, а также высказать автору пожелания и рекомендации:

1. Понимая, что объем работы не всегда позволяет осветить все аспекты избранной темы, хотелось бы отметить, что исследование зарубежного опыта с перечнем конкретных примеров позволило бы усилить практическую значимость диссертации (в работе присутствует единичная ссылка к опыту других государств на с.103).

2. Диссертант предлагает (в том числе в качестве положения, выносимого на защиту) принять федеральный закон, в котором следует определить общий понятийный аппарат в сфере социального обеспечения, урегулировать общие вопросы разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере социального обеспечения, закрепить положения, касающиеся роли органов местного самоуправления при решении и регулировании вопросов в сфере социального обеспечения (с.11, 123-14). Следует согласиться с предложенным в работе обоснованием необходимости принятия указанного нормативного акта. Однако,

представляется, что если бы соискатель сформулировал наименование нового закона, это послужило бы усилению аргументации его предложения и повысило бы практическую значимость исследования.

3. В работе содержится утверждение, в соответствии с которым автор не исключает, что в случае недостижения показателей государственного задания с учетом меняющихся экономических условий «в результате применения бюджетных мер принуждения государственное учреждение социального обслуживания, не достигшее установленные показатели государственного задания, будет лишено значительной части имеющихся денежных средств» в связи с квалификацией этого действия как нецелевого использования бюджетных средств, «а в отношении руководителя учреждения будет возбуждено дело об административном правонарушении или уголовное дело» (ст.151-152). В соответствии с положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации за бюджетное нарушение предусмотрена ответственность главой 30 Кодекса, а к субъектам бюджетных нарушений относят высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации (местную администрацию), финансовый орган (орган управления государственным внебюджетным фондом), главного администратора (администратора) бюджетных средств, государственного (муниципального) заказчика (ст.306.1). По общему правилу государственные и муниципальные бюджетные и автономные учреждения в случае, когда они выступают непосредственными исполнителями государственного (муниципального) задания, не относятся ни к одной из указанных категорий субъектов. Кроме того, пункт 1 статьи 306.4 цитируемого Кодекса не содержит указания на конкретную меру принуждения, применяемую за нецелевого использование бюджетных средств (кроме межбюджетных трансфертов), а статья 285.1 Уголовного кодекса Российской Федерации «Нечелевое расходование бюджетных средств» содержит указание лишь на должностное лицо получателя бюджетных средств в качестве субъекта преступления, тогда как бюджетные и автономные учреждения к получателям бюджетных средств в соответствии со статьей 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации не относятся.

В связи с вышеизложенным хотелось бы уточнить позицию соискателя, в каких случаях возможно применение бюджетных мер принуждения (и каких именно мер из числа предусмотренных статьей 306.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации) к государственным (муниципальным) учреждениям при выполнении ими государственного (муниципального) задания по оказанию государственных (муниципальных) услуг.

4. В соответствии с высказыванием автора на с.160 работы регулирование института «государственное (муниципальное) задание», в том числе самого понятия, требований к качеству оказания услуг (выполнения работ) в рамках государственного (муниципального) задания, должно осуществляться в первую очередь законодательством, регулирующим правовой статус государственных и муниципальных учреждений. Однако, остается не вполне ясным, к какой же именно отрасли (подотрасли) права относит этот институт диссертант. Если речь идет об изъятии этого института из сферы регулирования публичного права (кроме организационно-финансовых вопросов, как это оговаривается в работе) и переносе в сферу права частного, на практике это может повлечь некоторые негативные последствия в сфере предоставления государственных (муниципальных) услуг и (как более отдаленное последствие) соблюдения конституционных прав граждан. Таким образом, хотелось бы уточнить, к какой отрасли (отраслям) права соискатель предлагает относить указанные им нормы.

Однако указанные замечания и уточнения не снижают ценности полученных результатов, не влияют на общую положительную оценку диссертационного исследования, в том числе ее высокого научного уровня и самостоятельности. Автор глубоко исследовал проблему, сделал интересные и значимые выводы по теме, аргументированно раскрыл положения, выносимые на защиту. Научные выводы и предложения диссертанта обоснованы, обладают несомненными признаками научной новизны и практической значимости, могут быть использованы для преподавания, в законотворческой деятельности, а также в дальнейших научных исследованиях по соответствующей тематике. Основные положения диссертации нашли отражение в 8 научных публикациях Хайтова Г.А. Автореферат достаточно полно отражает содержание диссертации.

Таким образом, изучение диссертации Хайтова Г.А. «Правовое регулирование расходов бюджета на социальное обеспечение», представленной на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2 – Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки), позволяет сделать вывод о том, что данная диссертация является самостоятельной научно-квалификационной работой, в которой содержится решение научной задачи, имеющей важное значение для развития науки финансового права. Диссертация Хайтова Г.А. соответствует паспорту научной специальности 5.1.2 – Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки), отвечает всем требованиям, предъявляемым к работам подобного рода, предусмотренным Положением о присуждении ученых степеней, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842, а ее автор, Хайтов Григорий Александрович, заслуживает присуждения искомой ученой степени кандидата юридических наук по результатам публичной защиты.

Кандидат юридических наук, доцент,  
ведущий научный сотрудник Центра  
региональной политики федерального  
государственного бюджетного образовательного  
учреждения высшего образования  
«Российская академия народного хозяйства  
и государственной службы при  
Президенте Российской Федерации»

 В.А. Яговкина

22 января 2024 г.



Почтовый адрес: 119571, г. Москва, пр. Вернадского, д. 82, стр. 1  
Электронная почта: yagovkina-va@ranepa.ru  
Телефон: (499) 956-99-99