



УТВЕРЖДАЮ:

Проект по научно-исследовательской деятельности
Университета им. О.Е. Кутафина
(МГЮА), д.ю.н., профессор

Синюков В. Н. Синюков
«14» января 2024 года

ОТЗЫВ ВЕДУЩЕЙ ОРГАНИЗАЦИИ

федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» на диссертацию Хайтова Григория Александровича, выполненную на тему: «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

Диссертационная работа Хайтова Григория Александровича представляет собой сложное и многогранное исследование актуальной темы, посвященной бюджетным расходам на социальное обеспечение в Российской Федерации и соответствующим полномочиям публично-правовых образований, их всестороннему теоретическому анализу, вопросам правового регулирования и практике.

Сегодня все чаще и государство, и общество сталкиваются с внешними угрозами и внутренними вызовами, которые обусловливают повышенную актуальность вопросов социальной поддержки населения, требуют консолидации и активной реакции органов публичной власти. Регулируемая нормами национального законодательства дополнительная поддержка уязвимых категорий граждан, а также отдельных социальных групп принимает одну из ключевых правовых форм антикризисного публичного управления. Удовлетворение соответствующих публичных общественных интересов

немыслимо без значительных бюджетных расходов и соответствующих полномочий публично-правовых образований.

Несмотря на то, что такие категории как «государственные расходы», «муниципальные расходы», «публичные расходы», «расходы бюджета», «расходные обязательства» входят в число базовых категорий финансового права (бюджетного права) и в этой связи достаточно разработаны в науке, концептуальные работы, предметом которых являлись бы исключительно расходы бюджетов различных уровней бюджетной системы Российской Федерации на социальное обеспечение, практически отсутствуют. Исследование заявленной темы может пролить свет на современные тенденции и предложить новые подходы к эффективному управлению публичными финансами, что также предопределяет его актуальность и своевременность в текущих социально-экономических условиях.

Автор выявляет ряд значимых и актуальных проблем, связанных с целенаправленной деятельностью органов публичной власти по использованию бюджетных средств для финансирования такой специфической сферы национальной экономики, как социальное обеспечение. Поскольку данные проблемы обусловлены, в том числе, несовершенством бюджетного законодательства, необходимым представляется и проведение в финансовом праве соответствующих научных изысканий. В связи с чем, выбор соискателем темы следует поддержать.

Целью исследования является разработка концептуальных основ и выработка соответствующих теоретических положений, а также практических рекомендаций, направленных на совершенствование правового регулирования бюджетной деятельности публично-правовых образований по расходованию денежных средств, аккумулированных в бюджетах бюджетной системы Российской Федерации, на нужды социального обеспечения.

С учетом обозначенной цели в работе поставлены и решены следующие задачи:

- определено понятие и признаки расходов бюджета как правовой категории;
- выявлена классификация расходов бюджета по различным видам, определены критерии разграничения отдельных форм расходов бюджета;
- разработано определение понятия «расходы бюджета на социальное обеспечение»;
- идентифицированы понятие и значение расходных обязательств в процессе осуществления бюджетной деятельности публично-правовых образований, определено правовое содержание и специфика расходных обязательств публично-правовых образований на социальное обеспечение;
- установлены основания возникновения у публично-правовых образований расходных обязательств на социальное обеспечение;
- выявлены особенности и проблематика правового регулирования бюджетной деятельности публично-правовых образований по формированию и осуществлению расходов на социальное обеспечение, включая случаи, когда такие расходы формируются на основании судебных правовых актов;
- выработаны предложения по совершенствованию нормативно-правового регулирования бюджетной деятельности публично-правовых образований по формированию и осуществлению расходов на социальное обеспечение.

Для решения указанных задач соискатель использовал как российское, так и зарубежное законодательство, судебную практику и научный опыт. Это позволило ему разработать совокупность научных положений и выводов, которые обладают научной новизной.

Следует отметить хорошо продуманную методологическую основу, представляющую собой системное применение современных юридических методов научного исследования. Удачным и необходимым представляется применение формально-правового метода, при помощи которого диссертантом глубоко исследован ряд базовых категорий финансового права, что позволило соискателю сформулировать авторское определение понятия и выделить

ключевые признаки и системообразующие элементы правовой категории «расходы бюджета на социальное обеспечение».

В начале своей работы автор рассматривает различные подходы к определению категории «расходы бюджета», его разграничение с терминами «государственные расходы», «муниципальные расходы» и «публичные расходы», а также его отражение в российском законодательстве и судебной практике. Отдельно следует отметить, что построение категории «расходы бюджета» диссертант производит с учетом выявленных им и рассмотренных в единстве и в концептуальной взаимосвязи ключевых признаков данного понятия. Сформулированное авторское определение представляет собой попытку понятно и четко объяснить сущность расходов бюджета в материальном аспекте. В представлении соискателя – это объект бюджетных отношений, представляющий собой аккумулированные в бюджете с целью удовлетворения публичных потребностей денежные средства, которые используются по целевому назначению для выполнения публично-правовым образованием возникающих у него публичных обязанностей (обязательств).

Определяя виды и формы бюджетных расходов, автор, с одной стороны, подчеркивает их теоретическую значимость (с ними права связаны теоретические разработки в юридической науке, направления развития и совершенствования законодательства), с другой стороны – практическую значимость (отдельные виды расходов бюджета имеют конкретную направленность – финансирование публичных функций, выполнение публичных обязанностей). Данные аспекты обусловили выделение диссидентом нескольких классификации расходов бюджета по различным основаниям (с. 49), а также попытку сформулировать авторские критерии выделения различных форм расходов бюджета (с. 50).

Проведенное диссидентом разграничение различных видов и форм расходов бюджета послужило предпосылкой для более глубокого, детального исследования категории «расходы бюджета на социальное обеспечение» с финансово-правовых позиций. При этом отправной точкой для описываемого

исследования также послужили доктринальные концепции теории права социального обеспечения и соответствующие нормы права (с. 51- 64), что говорит о междисциплинарном характере проведенного исследования.

Разработанное диссидентом понятие расходов бюджета на социальное обеспечение (положение 1, § 3.1 главы 1) и идентификация как вида расходов бюджета (положение 2, § 2.1 главы 1) имеют большое значение для дальнейшей разработки единых подходов к правовому регулированию бюджетной деятельности в Российской Федерации, систематизации имеющихся видов расходов и выработки единых правовых основ для введения новых форм и оснований. Определенные диссидентом постулаты могут быть востребованы также и в правоприменительной деятельности.

Интерес для науки финансового права представляет авторские интерпретации критериев разграничения различных форм расходов бюджета, включающие в себя субъектный состав и юридическое содержание правоотношений, связанных с использованием средств бюджета (положение 3, § 2.1 главы 1). Данный подход позволяет взглянуть комплексно на весь арсенал правовых форм расходования денежных средств, применяемый органами публичной власти в процессе бюджетной деятельности на разных уровнях.

Помимо теоретического анализа понятия «расходов бюджета на социальное обеспечение», соискатель также исследует вопросы возникновения и реализации расходных полномочий публично-правовых образований, отдельно указывая на возможность их договорного урегулирования. Диссидентом предпринята попытка сформулировать концептуальные основы установления расходных обязательств на социальное обеспечение, включая закрытый перечень оснований для их возникновения у публично-правовых образований (положение 4, с. 84-93). Особый интерес вызывают выявленные соискателем требования к установлению расходных обязательств публично-правовых образований (положение 5). Данные разработанные диссидентом требования имеют основополагающий, принципиальный характер в процессе осуществления бюджетной деятельности в Российской Федерации и могут иметь

большое значение для дальнейшей разработки единых подходов к ее правовому регулированию.

Выводы, касающиеся ограниченной, императивно установленной возможности использования договорной формы при установлении расходных обязательств (расходных полномочий) публично-правовых образований (положение 6, с.140-141) могут иметь прикладной характер и применяться в дальнейшей нормотворческой деятельности как на региональном уровне, так и на федеральном – при разработке единых подходов к правовому регулированию публично-правовых договоров.

Стоит упомянуть про критический анализ докторанта регионального правотворчества в части установления условий возникновения «договорных» расходных обязательств с учетом практики Конституционного Суда РФ. Отдельно также стоит отметить попытку переосмысления современного состояния финансового законодательства на предмет расширения оснований возникновения расходных обязательств субъектов РФ и муниципальных образований.

В третьей главе соискатель, помимо выработки теоретических положений, переходит к практическим рекомендациям. Особый практический интерес представляет предложение докторанта об исключении из-под правового режима, установленного гл. 24.1 БК РФ, процесса исполнения расходных обязательств публично-правовых образований на социальное обеспечение, в отношении которых вынесен судебный акт (положение 7, § 3.2. главы 3). Данное предложение должно привести к повышению эффективности выполнения публично-правовых обязанностей, связанных с социальным обеспечением граждан, на разных уровнях публичной власти.

Отдельное значение для дальнейшей нормотворческой деятельности имеют наработки автора по проблеме использования государственного (муниципального) задания в процессе формирования расходов бюджетов на социальное обеспечение (§ 3.1. главы 3, с. 160).

Поддержки заслуживает идея диссертанта по вопросу расширения практики предоставления субсидий с целью компенсации расходов получателей субсидий, связанных с социальным обеспечением (с.152-156). Автор проводит критический анализ практики выделения субсидий на социальное обеспечение и обосновывает неприменение к получателям данных субсидий требований, установленных ст. 78 БК РФ.

В то же время, несмотря на высокую положительную оценку диссертации в целом, в работе присутствует несколько дискуссионных моментов:

1. Характеризуя содержание и свойства финансово-правовой категории «расходы бюджета на социальное обеспечение», автор в качестве родового признака указывает, что такие расходы «осуществляются исключительно из государственного (муниципального) централизованного денежного фонда» и предусматриваются «в бюджете, как финансовом плане публично-правового образования» (с. 25, 30, 76). Диссертантом не уточняется, о каких конкретно централизованных фондах денежных средств идет речь, но контекстно из содержания § 1.1., 1.2 главы 1 работы можно установить, что автор имеет ввиду федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты (например, с. 24, 30, 76-77).

Вместе с тем, согласно ст. 10 БК РФ, в бюджетную систему Российской Федерации, помимо указанных бюджетов входят бюджеты государственных внебюджетных фондов. При этом автор по тексту работы никак не охватывает их расходы, превалирующая, подавляющая часть которых осуществляется с целью финансирования системы социального обеспечения Российской Федерации. Соискателю предлагается дополнительно описать свою позицию по этому вопросу.

2. Раскрывая содержание понятия расходов бюджета на социальное обеспечение, автор отмечает наличие «публичной потребности» (с. 3, 12, 15, 31 и пр.) и квалифицирует ее, собственно, как потребность в «социальном обеспечении», справедливо устанавливая единство целевого назначения соответствующих бюджетных расходов. Соискателю следовало более подробно

рассмотреть анализируемое им финансово-правовое явление в контексте устоявшейся в теории права и науке финансового права категории «публичного интереса» и его проявления в системе обеспечения национальной безопасности и стратегических целей развития Российской Федерации. Подобного рода исследование позволило бы автору четко сформулировать место расходов бюджета на социальное обеспечение при реализации национальных проектов Российской Федерации, дополнительно показав их финансово-правовое значение. Это в значительной степени обогатило бы содержание работы.

3. В процессе постулирования категории «расходы бюджета на социальное обеспечение», несмотря на попытку сформулировать ее правовой аспект (положение 1, с. 30), автор рассматривает данную категорию исключительно в материальном значении (с. 30-32, 75-76). При этом соискатель ссылается, но дает развернутой авторской оценки позиции А.В. Голубева (с. 28), указавшего на неоднозначность применения сугубо материального подхода к исследуемому понятию. Показательно, что исходные правовые категории (расходы бюджета, государственные (муниципальные) расходы и проч.) принято интерпретировать с финансово-правовых позиций, в том числе, как совокупность установленных финансовым законодательством и принадлежащих компетентным органам публичной власти (или иным полномочным субъектам), действующих от имени публично-правовых образований, специфических полномочий, а в случае с расходами: полномочия осуществлять целевое (программно-целевое) расходование бюджетных денежных средств, а также полномочия лица, получающего релевантные денежные средства, требовать осуществления сформированных расходов. Хотелось бы уточнить позицию диссертанта по вопросу конкретизации правового значения рассматриваемой им категории.

4. Традиционно, публичная финансовая деятельность включает в себя стадии образования, распределения, использования различных фондов денежных средств и публичного финансового контроля на всех стадиях. По тексту работы автором употребляются термины «использование» бюджетных средств и «расходы бюджета» фактически как однопорядковые (с. 142, 144 и

проч.). Учитывая, что использование бюджетных средств осуществляется органами публичной власти в различных формах, включая расходование, данный момент требует дополнительных пояснений со стороны автора в ходе публичной защиты.

5. Анализируя расходные обязательства на социальное обеспечение, автор утверждает, что они «обусловливают осуществление расходов на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации» (с. 93). Возникает вопрос: а каковы правовые особенности возникновения расходных обязательств федеральных территорий? Соискателю предлагается дать развернутый комментарий по этому вопросу.

6. Рассматривая нормативно-правовые акты как источники формирования расходных обязательств публично-правовых образований (с. 124), а также договорные формы их возникновения, диссертант вырабатывает закрытый перечень таких публично-правовых договоров (с. 132-133, положение 6).

Тем не менее, к примеру, одной из правовых форм бюджетных расходов, согласно БК РФ, являются межбюджетные трансферты. В частности, согласно ст. 132 БК РФ, субсидии из федерального бюджета (предусмотренные федеральным законом о бюджете на очередной финансовый год) предоставляются бюджетам субъектов РФ на основании заключенных соглашений, не указанных в авторском перечне. Соискателю предлагается дать комментарии по данному вопросу в ходе публичной защиты.

7. На с. 130-131 автором анализируются правовые особенности договоров, заключаемых казенными учреждениями. Содержание работы, безусловно, выиграло, если бы автор рассмотрел подробнее механизм сметно-бюджетного финансирования казенных учреждений в контексте возникновения расходных обязательств и осуществления расходов бюджета на социальное обеспечение.

В целом замечания носят во многом дискуссионный характер, не снижают значимости полученных результатов и не влияют на положительную оценку диссертационного исследования Хайтова Григория Александровича.

Проведенное исследование характеризуется комплексностью и системностью. В диссертации проанализированы значительная эмпирическая база и теоретическая основа, что придает работе высокое научное качество и свидетельствует о высоком уровне достоверности полученных результатов.

Поставленные цель и задачи работы достигнуты. Научная новизна диссертационного исследования Г.А. Хайтова выражается в положениях, выносимых на защиту. Основные положения диссертационного исследования отражены в опубликованных автором 6 научных статьях в журналах, включенных в перечень рецензируемых научных изданий, утвержденный Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации. Апробация пройдена автором при выступлениях с докладами на научных конференциях и круглых столах.

Диссертация соответствует заявленной специальности, обладает внутренним единством, содержит новые научные результаты и положения, выдвигаемые для публичной защиты. Выводы автора в работе научно обоснованы и аргументированы, обладают новизной, свидетельствуют о личном вкладе диссертанта в развитие науки финансового права, формируют теоретическую основу для дальнейших научных изысканий, а также актуальны для совершенствования финансового законодательства.

Ведущая организация приходит к заключению, что представленное автором диссертационное исследование выполнено на высоком уровне, является самостоятельной завершенной научно-квалификационной работой, содержащей теоретические положения, совокупность которых можно квалифицировать как научное достижение, имеющее значение для развития финансового права.

Учитывая вышеизложенное, можно сделать следующие выводы.

Диссертационное исследование Хайтова Григория Александровича, выполненное на тему: «Правовое регулирование расходов бюджета на социальное обеспечение» соответствует требованиям, предъявляемым Положением о присуждении ученых степеней, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 24.09.2013 № 842 к диссертациям на соискание ученой

степени кандидата юридических наук, а соискатель Хайтов Григорий Александрович заслуживает присуждения искомой ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Отзыв подготовлен доктором юридических наук, доцентом, профессором кафедры финансового права федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» Ткаченко Романом Владимировичем.

Отзыв обсужден и одобрен на заседании кафедры налогового права федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)».

Протокол № 9 от «16» августа 2024 г.

Доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации,
заведующий кафедрой финансового права
ФГАОУ ВО «Московский государственный
юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

Е.Ю. Грачева

Сведения о ведущей организации:

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»
Адрес: 123242, г. Москва, вн.тер.г.муниципальный округ Пресненский, ул. Садовая-Кудринская, д. 9, стр.1.

Тел.: +7 (499) 244-88-88

Электронная почта: msal@msal.ru

Сайт: <https://msal.ru/>