

**В диссертационный совет 24.2.271.02,
созданный на базе федерального государственного бюджетного
образовательного учреждения высшего образования
«Байкальский государственный университет»**

ОТЗЫВ

официального оппонента

**доктора юридических наук, профессора Бит-Шабо Инессы Витальевны
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)**

Диссертационное исследование Хаитова Григория Александровича посвящено весьма значимой теме в современных социально-экономических условиях функционирования Российской Федерации. Как справедливо отмечает диссертант, «решение вопросов социального обеспечения является постоянной задачей органов публичной власти – публичной потребностью». В условиях специальной военной операции и санкционного давления значение социальных расходов бюджета возрастает, что обуславливает необходимость изучения их правового обеспечения.

С позиции финансово-правовой теории диссертационное исследование Хаитова Григория Александровича своевременно, является одним из первых исследований в современной науке финансового права, направленных на разработку и обоснование концептуальных теоретических положений и практических рекомендаций, ориентированных на решение проблем правового регулирования формирования и осуществления расходов бюджета на социальное обеспечение.

Для современной науки финансового права наиболее важными и значимыми следует считать следующие задачи исследования:

- установление содержания расходов бюджета на социальное обеспечение как правовой категории;
- исследование понятия расходного обязательства, его роли в формировании и осуществлении расходов бюджета, определение содержания расходных обязательств на социальное обеспечение;
- выявление оснований возникновения расходных обязательств на социальное обеспечение;
- исследование проблемы правовой регламентации процесса использования средств бюджета, являющихся расходами бюджета на социальное обеспечение, а также проблемы осуществления указанных расходов на основании судебных актов;
- разработка предложений по совершенствованию правового регулирования общественных отношений, связанных с формированием и осуществлением расходов бюджета на социальное обеспечение.

Методологическую основу диссертационного исследования Хаитова Григория Александровича составила совокупность общенаучных и частнонаучных методов научного познания, применение которых обусловлено целью и задачами исследования. Общенаучные методы анализа и синтеза позволили изучить основополагающие понятия и категории («государственные и муниципальные расходы», «расходы бюджета», «социальное обеспечение», «расходное обязательство»), выделить их признаки. В числе частнонаучных методов применены: формально-юридический, историко-юридический, сравнительно-правовой методы.

Комплексное применение названных методов позволило автору обеспечить достоверность и обоснованность результатов исследования.

Диссертационное исследование Хаитова Григория Александровича основывается не только на достижениях представителей науки финансового права, но и на исследованиях научных работ специалистов в области права

социального обеспечения – М. О. Буяновой, Н. А. Горелова, А. Ю. Гусева, К. Н. Гусова, М. Л. Захарова, Е. Е. Мачульской, Т. К. Мироновой, М. С. Сагандыкова, Э. Г. Тучковой, В. Ш. Шайхатдинова. При проведении исследования автор обращался также к трудам специалистов в области иных публично-правовых наук: С. А. Авакьяна, А. М. Барнашова, Е. И. Козловой, О. Е. Кутафина, С. В. Полениной; специалистов в области теории и истории государства и права, в частности, Н. И. Матузова, А. С. Пиголкина.

Заслуживает внимания представленный список использованных источников (всего 297 источников), включающий в себя: Конституцию Российской Федерации, международные акты, акты представительных и исполнительных органов власти, акты российских судебных инстанций, акты международных и иностранных судов, учебную литературу, комментарии законодательства, научные монографии, диссертации и авторефераты диссертаций, электронные ресурсы.

Научная новизна рецензируемой диссертации Хаитова Григория Александровича обусловлена разработкой и решением задач, которые имеют значение для теории финансового права и смежных отраслей науки, и состоит в формировании теоретико-правовых представлений о расходах бюджета на социальное обеспечение как самостоятельном виде бюджетных расходов. В исследовании сформулированы авторские подходы к выделению признаков расходов бюджета, расходного обязательства как правовых категорий, предложена методологическая основа для выделения форм расходов бюджета. Кроме того, определены пределы правового регулирования бюджетного права применительно к общественным отношениям, связанным с формированием и осуществлением расходов бюджета на социальное обеспечение.

Результаты проведенного исследования Хаитова Григория Александровича получили необходимую апробацию, основные положения и выводы диссертационного исследования опубликованы в 8 научных публикациях, из которых 6 – в журналах, рекомендованных ВАК РФ.

Исследование позволило автору получить новые научные результаты, представленные в 7 положениях, выносимых на защиту.

Наибольшего внимания заслуживают, в частности, следующие положения диссертанта, в которых обосновывается, что:

- расходы бюджета на социальное обеспечение представляют собой вид расходов бюджета, выделенный исходя из цели осуществления расходов (по функциональному назначению), поскольку содержательно данные расходы отличаются от других расходов бюджета тем, что они направлены на удовлетворение публичной потребности – создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, как сущности социального государства, посредством реализации различных мер социального обеспечения. При этом расходы бюджета на социальное обеспечение могут осуществляться в разных формах, в связи с чем они не могут рассматриваться в качестве отдельной формы расходов бюджета;

- расходные обязательства на социальное обеспечение, играющие центральную роль при формировании и осуществлении соответствующих расходов бюджета в силу обязательственного характера расходов, носят производный характер от правоотношений, возникающих в связи с установлением и реализацией мер социального обеспечения. Основанием возникновения расходных обязательств на социальное обеспечение являются законы, иные нормативные правовые акты, договоры и соглашения, регулирующие общественные отношения, связанные с социальным обеспечением, и устанавливающие меры социального обеспечения;

- расходы бюджета на социальное обеспечение в материальном смысле, как объект бюджетных правоотношений, представляют собой денежные средства, аккумулированные в бюджете, которые используются по целевому назначению для выполнения обязательств публично-правового образования, предусматривающих предоставление гражданам мер социального обеспечения в натуральной, денежной форме или в форме предоставления социальных услуг. Такие расходы осуществляются путем выплаты денежных

средств из бюджета как получателю меры социального обеспечения в рамках непосредственного предоставления меры социального обеспечения, так и другим субъектам (другому публично-правовому образованию, субъекту международного права, юридическому или физическому лицу) в целях реализации ими обязанности по предоставлению гражданам мер социального обеспечения, а также в целях компенсации возникших у них расходов или неполученных доходов в связи с предоставлением гражданам мер социального обеспечения.

Можно с уверенностью констатировать, что представленные основные положения, выносимые на защиту, являются выводами, характеризующими новизну диссертационного исследования. Выводы и предложения Хаитова Григория Александровича обоснованы и достоверны, позволяют констатировать личный вклад диссертанта в развитие науки финансового права, могут быть использованы в законотворческой деятельности, практическими, педагогическими, научными работниками, при подготовке учебников, учебных пособий, программ, лекций для бакалавров, магистрантов, аспирантов по финансовому праву.

Структура диссертационного исследования обусловлена логическим содержанием и авторским подходом к решению важной научной задачи, состоит из введения, трех глав, охватывающих восемь параграфов, заключения и списка использованных источников и литературы.

В **первой главе** диссертационного исследования диссертант анализирует расходы бюджета на социальное обеспечение как правовую категорию (с. 15-76).

В *первом параграфе* исследуется понятие и признаки расходов бюджета (с. 15-32). Положительной оценки заслуживает вывод автора о наличии следующих четырех признаков расходов бюджета (с. 30-31):

1) расходы бюджета являются объектом бюджетных правоотношений, то есть являются тем, по поводу чего у субъектов бюджетных правоотношений возникают права и обязанности;

2) расходы бюджета аккумулированы в бюджете – централизованном денежном фонде публично-правового образования, предусмотрены бюджетом как финансовым планом (существуют в качестве денежных средств, которые планируется направить на определенные цели) и нормативным правовым актом (существуют в качестве денежных средств, подлежащих направлению на определенные нормативным правовым актом цели);

3) их направленность на удовлетворение публичных потребностей, что определяет саму природу государственных расходов, как это указано выше в настоящем исследовании, и в законодательном регулировании проявляется, в частности, в таком принципе бюджетной системы Российской Федерации как адресность и целевой характер бюджетных средств;

4) их обязательственный характер.

Исследуя виды и формы расходов бюджета в рамках *второго параграфа* диссертант (с. 32-50), диссертант приходит к выводу о том, что расходы бюджета могут быть классифицированы по различным критериям. В действующем бюджетном законодательстве находят отражение подходы к выделению видов расходов по критериям их направленности на удовлетворение публичных потребностей, по уровню бюджетной системы, по признаку их ведомственной принадлежности, по признаку чрезвычайности, в зависимости от того, являются расходы бюджета программными или непрограммными, по экономическому содержанию. Выделение видов расходов также закрепляется в официальной бюджетной классификации, используемой для составления и исполнения бюджетов (с. 49).

В *третьем параграфе* исследуется содержание расходов бюджета на социальное обеспечение (с. 50-76). Диссертант уделяет большое внимание содержанию таких категорий как «социальное обеспечение» (с. 51-53), «социальная защита», «социальная поддержка» и «социальная помощь» (с. 53-58). В результате автор приходит к выводу о том, что расходы бюджета на социальное обеспечение – это вид расходов бюджета, выделенный в

соответствии с целью их осуществления (то есть в рамках функциональной классификации) (с. 75).

Г.А. Хаитов обосновывает позицию, согласно которой, поскольку расходы бюджета на социальное обеспечение не осуществляются в отдельной форме бюджетных ассигнований, соответственно, они не должны отождествляться с формой расходов бюджета. Содержательно расходы бюджета на социальное обеспечение отличаются от других расходов бюджета тем, что они направлены на удовлетворение публичной потребности – создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, как сущности социального государства, посредством реализации различных мер социального обеспечения (с. 75-76).

Во **второй главе** диссертант Хаитов Г.А. логично, аргументировано и последовательно исследует правовое регулирование установления расходных обязательств на социальное обеспечение (с. 77-94).

В рамках *первого параграфа второй главы* проанализировано понятие расходных обязательств на социальное обеспечение (с.77-93).

Следует поддержать точку зрения диссертанта о том, что решение вопросов социального обеспечения так или иначе относится к полномочиям органов публичной власти всех уровней, что указывает на то, что расходные обязательства на социальное обеспечение обуславливают осуществление расходов бюджета на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации (с. 93).

Положительной оценки заслуживает и предложение диссертанта рассматривать расходные обязательства на социальное обеспечение как вид расходных обязательств, выделенных по публичной потребности, необходимость удовлетворения которой вызывает осуществление расходов бюджета. С учетом производного характера расходных обязательств основанием возникновения расходных обязательств на социальное обеспечение являются законы, иные нормативные правовые акты, договоры и

соглашения, регулирующие общественные отношения, связанные с социальным обеспечением (с. 93).

Второй параграф второй главы диссертант посвятил анализу законов и иных нормативных правовых актов как основанию возникновения расходных обязательств на социальное обеспечение (с. 94-123).

Анализ финансового законодательства позволил автору разработать комплекс требований к качеству правового регулирования в сфере социального обеспечения в его взаимосвязи с бюджетно-правовым регулированием (с. 122-124).

В рамках *третьего параграфа второй главы* исследованы договоры и соглашения как основания возникновения расходных обязательств на социальное обеспечение (с. 125-141).

Диссертант приходит к выводу о необходимости скорректировать БК РФ в части закрепления того, что основанием возникновения расходных обязательств могут являться только нормативные договоры публично-правового характера: международные договоры Российской Федерации, договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоры, регулирующих отношения автономного округа с краем или областью, в состав которого входит автономный округ, соглашения между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче осуществления друг другу части полномочий, соглашения между органами местного самоуправления поселений и органами местного самоуправления муниципального района о передаче осуществления части полномочий. Г.А. Хаитов предлагает внести соответствующие изменения в ст. 84–86 БК РФ.

Третья глава диссертационного исследования посвящена отдельным вопросам правового регулирования исполнению бюджета в части расходов на социальное обеспечение (с.142-174).

В первом параграфе третьей главы диссертант исследует особенности правовой регламентации процесса использования средств бюджета, являющихся расходами бюджета на социальное обеспечение (с. 142-160).

Достоинством данного раздела диссертационного исследования является разработанный Г.А. Хаитовым комплекс предложений по совершенствованию законодательства (с. 160).

Второй параграф третьей главы посвящен правовому регулированию осуществления расходов бюджета на социальное обеспечение на основании судебных актов (с. 161-174). При этом автор анализирует правоприменительную и судебную практику.

Диссертант констатирует, что в соответствии с действующим законодательством расходы бюджета на социальное обеспечение в случае наличия судебного акта по данному вопросу осуществляются в порядке, установленном гл. 24.1 БК РФ, который отличается от общего порядка осуществления расходов бюджета в результате принятия и учета денежного обязательства получателем бюджетных средств, в связи с чем конечные получатели средств бюджета (граждане – получатели мер социального обеспечения) ставятся в неравное положение в части механизмов и сроков получения меры социального обеспечения (с. 173).

Достоинством работы следует признать проведенный диссертантом анализ судебной практики, в первую очередь – позиций Конституционного Суда Российской Федерации.

Несмотря на высокую оценку диссертационного исследования, следует отметить, что в работе имеются положения, носящие дискуссионный характер и требующие дополнительной авторской аргументации.

1. Одной из задач диссертационного исследования является разработка предложений по совершенствованию правового регулирования общественных отношений, связанных с формированием и осуществлением расходов бюджета на социальное обеспечение.

Вместе с тем, в работе не исследовались труды иностранных ученых, в чьей сфере научных интересов правовое регулирование расходов бюджета на социальное обеспечение. Диссертант обходит стороной зарубежный опыт, механизм правового регулирования расходов бюджета данного вида.

В то же время сравнительно-правовой анализ мог бы помочь диссертанту выработать наиболее конструктивные предложения по совершенствованию российского законодательства.

2. Диссертантом поднят вопрос о целесообразности дополнительной разработки идей о реформировании межбюджетных отношений. Это связано с тем, что «передача органам государственной власти субъектов Российской Федерации для осуществления отдельных федеральных полномочий, как и наделение государственными полномочиями органов местного самоуправления, не должны рассматриваться в качестве расходного обязательства соответственно субъекта Российской Федерации или муниципального образования, а органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, которым переданы соответствующие полномочия, следует рассматривать в качестве участников бюджетного процесса в части исполнения вышестоящего бюджета по выполнению расходных обязательств вышестоящего публично-правового образования».

При этом остается неясность относительно того, каким представляется автору такое реформирование бюджетных отношений. Думается, что указанный вывод требует более тщательной теоретической проработки и обоснования.

3. Диссертант считает необходимым исключить из БК РФ и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов (как федерального уровня, так и уровня субъектов Российской Федерации, муниципального уровня) регулирование института государственного (муниципального) задания. Регулирование же рассматриваемого института, в том числе определение понятия «государственное (муниципальное) задание», по его мнению, должно

осуществляться в первую очередь законодательством, регулирующим правовой статус государственных и муниципальных учреждений, а также законодательством в соответствующей сфере общественных отношений (применительно к государственным учреждениям социального обслуживания – законодательством в области социального обслуживания населения).

Думается, что указанный вывод требует конкретизации на защите диссертации - хотелось бы уточнения позиции автора по вопросу о том, считает ли он институт государственного (муниципального) задания финансово-правовым.

4. Диссертантом разработаны требования к качеству правового регулирования в сфере социального обеспечения в его взаимосвязи с бюджетно-правовым регулированием (с. 122-124).

По его мнению, закрепление данных требований необходимо осуществить путем принятия федерального закона, 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 (5 положение на защиту; с. 10-11 автореферата).

Полагаю, что указанное положение должно получить дальнейшее развитие и конкретизацию в дальнейшей научной работе. Диссертанту необходимо пояснить какой представляется ему структура такого закона, какие нормы должны быть там закреплены. Также требует уточнения вопрос о том, необходимо ли в случае принятия такого законопроекта, вносить поправки одновременно в бюджетное законодательство.

Отмеченные замечания не влияют на общее положительное впечатление о диссертационном исследовании Хаитова Григория Александровича, носят

частный и дискуссионный характер, призваны нацелить автора на дальнейшую научно-исследовательскую деятельность.

Автореферат Хаитова Г.А. отвечает предъявляемым требованиям и отражает основное содержание диссертационной работы.

Обобщая вышеизложенное, можно сделать вывод, что Хаитову Григорию Александровичу удалось создать содержательный научный труд, в котором разработаны и обоснованы концептуальные теоретические положения и практические рекомендации, направленные на решение проблем правового регулирования формирования и осуществления расходов бюджета на социальное обеспечение.

Диссертационное исследование Хаитова Григория Александровича логично структурировано, изложено юридически грамотно, рассуждения автора последовательны. Содержание диссертационного исследования соответствует избранной теме, а также заявленным целям и задачам. Выводы и рекомендации, сформулированные в диссертации, а также положения, выносимые на защиту, являются в целом обоснованными и достоверными, обладают требуемой научной новизной и значимостью.

Автореферат Хаитова Григория Александровича отвечает предъявляемым требованиям и отражает основное содержание диссертационной работы.

Диссертационное исследование Хаитова Григория Александровича на тему «Правовое регулирование расходов бюджета на социальное обеспечение» соответствует паспорту научной специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки), отвечает требованиям Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842.

Диссертация Хаитова Григория Александровича является самостоятельной, завершенной научно-квалификационной работой, которая содержит решение задач, имеющих существенное значение для публично-

Официальный оппонент: Бит-Шабо Инеcса Витальевна
профессор кафедры финансового права
ФГБОУ ВО «Российский государственный
университет правосудия»
доктор юридических наук, доцент (12.00.14)

ПОДПИС
Заместитель нача
Управления кадро

13