

«Утверждаю»

Проректор РАНХиГС

А.М. Марголин

ОТЗЫВ

ведущей организации - Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» на диссертацию Шевелько Дмитрия Александровича на тему «Особенности правового регулирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации в условиях программного бюджета», представленной на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.04 – финансовое право, налоговое право, бюджетное право

Диссертация Д.А. Шевелько является научным исследованием проблем, связанных с решением важной общегосударственной задачи – совершенствованием правового регулирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации в условиях действия программного бюджетирования. Актуальность темы диссертационного исследования определяется значимостью расходных обязательств как обязанности публично-правового образования, в том числе субъекта Российской Федерации, предоставить средства из бюджета; наличием противоречий, пробелов и недостатков законодательного регулирования отношений в сфере принятия и исполнения расходных обязательств субъектами Российской Федерации; наличием разнообразной практики реализации бюджетного законодательства Российской Федерации в сфере расходных обязательств, возможностью ее анализа с целью формулирования предложений по совершенствованию бюджетного законодательства в субъектах Российской Федерации и практики его применения.

Тема диссертационного исследования определила нормативную правовую основу диссертационного исследования, которую составили: Конституция Российской Федерации, конституции и уставы субъектов Российской Федерации, бюджетное законодательство Российской Федерации и другие нормативные правовые акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Эмпирической основой диссертационного исследования стали: правоприменительная практика, статические данные, сведения официальных сайтов органов государственной власти, характеризующие практику принятия и исполнения бюджетных обязательств субъектами РФ.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что в российской юридической науке в числе первых предпринято комплексное исследование содержания норм бюджетного права, регламентирующих порядок планирования, утверждения, исполнения, контроля за расходными обязательствами субъектов Российской Федерации, а также теоретических и практических проблем их реализации в условиях программного бюджета.

Анализ современного бюджетного законодательства Российской Федерации, а также практики его применения позволил автору сформулировать определение расходных обязательств субъекта Российской Федерации, отличного от определения расходных обязательств, содержащегося в ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также обосновать научную концепцию классификации расходных обязательств субъектов Российской Федерации по порядку их принятия, времени их действия, основанию их возникновения и источнику их финансового покрытия, опосредующую их действие по сферам экономики и государственного управления, по органам государственной власти субъектов Российской Федерации, и позволяющую создать основы для реализации программного бюджетирования в субъектах Российской Федерации.

Отмечая несовершенство формы реестра расходных обязательств субъектов Российской Федерации и несоответствие ее современным потребностям государственного финансового аудита (контроля), Д.А.Шевелько

совершенно справедливо предложил включить в эту форму требование о взаимоувязке расходного обязательства субъекта Российской Федерации с планируемым к достижению результатом его исполнения.

Достоинством диссертационного исследования является обращение автора к зарубежной практике (в том числе США, Канады) использования программного бюджета («системы программно-целевого бюджетирования» или «эффективного бюджетирования»); бюджетирования, ориентированного на результат («БОР»); а также формирования и исполнения расходных обязательств (с. 27, 45-47 и др.) В этой связи диссертантом сделан правильный вывод о том, что главной особенностью модели программного бюджета является переход от построения бюджета по статьям расходов к построению бюджета, исходя из необходимости достижения конкретного результата путем реализации функций государства. Уважения и поощрения заслуживает впечатляющий список использованной литературы на иностранном языке (с. 225-229).

Рассматривая основополагающие документы при планировании расходных обязательств субъектов Российской Федерации, в том числе, прогноз основных направлений бюджетной политики, Д.А. Шевелько обосновывает целесообразность внесения правовой нормы об обязательности проведения мониторинга исполнения положений основных направлений бюджетной политики в части субъектов Российской Федерации, а также систематизирует положения нормативных правовых актов различных субъектов Российской Федерации, относящиеся к планированию расходных обязательств, выделяя следующие группы: 1) обеспечение бюджетной стабильности и устойчивости; 2) обеспечение в полном объеме публичных нормативных обязательств, в частности социальных обязательств; 3) повышение эффективности расходных обязательств, связанных с оказанием государственных услуг; 4) обеспечение результативности расходных обязательств субъектов Российской Федерации, особенно направленных на реализацию инфраструктурных проектов (с.74-75).

Представляет интерес и заслуживает обсуждения не только в научной среде, но и в законодательных органах Российской Федерации и субъектов

Российской Федерации предложенный диссертантом проект Модельного закона субъекта Российской Федерации «Об основах оценки эффективности осуществления расходов бюджета субъекта Российской Федерации» (Приложение к диссертации, с.128-135).

Представляется убедительным мнение автора диссертации о целесообразности оставить на современном этапе за территориальными органами Федерального казначейства функцию по единому порядку исполнения расходных обязательств субъектов Российской Федерации, что создает нормативный и эмпирический фундамент для достижения эффективности планирования и исполнения расходных обязательств субъектов Российской Федерации с точки зрения обеспечения единства бюджетной системы Российской Федерации.

Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в разработке и обосновании научной модели правового регулирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации в условиях программного бюджета. Разработанные диссертантом концептуально-теоретические основы решения социально-правовой проблемы совершенствования механизма правового регулирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации вносят определенный вклад в развитие теории финансового, в том числе бюджетного права.

Практическая значимость диссертационного исследования состоит в возможности определить недостатки действующего бюджетного законодательства субъектов Российской Федерации в части регулирования расходных обязательств и устранить их посредством правового регулирования.

Несмотря на высокую положительную оценку диссертационного исследования Д.А. Шевелько по теме «Особенности правового регулирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации в условиях программного бюджета», некоторые положения работы вызывают замечания и пожелания.

1) Тема диссертации «Особенности правового регулирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации в условиях программного

бюджета» предполагает исследование, как норм материального права, так и процессуального. В диссертации подробно рассмотрены процессуальные нормы права, тогда как анализу норм материального права уделяется недостаточно внимания. Так, автор подробно рассматривает порядок планирования, утверждения и исполнения расходных обязательств субъектов Российской Федерации, а также проведения контроля за расходными обязательствами субъекта Российской Федерации (Главы 2 и 3 диссертации). В то же время отсутствует анализ видов, объема, размеров бюджетных обязательств на примере конкретных субъектов Российской Федерации, основанный на изучении и сравнении положений законов о бюджете конкретного субъекта Российской Федерации на соответствующий финансовый год и плановый период. Понятие и классификация расходных обязательств, содержащиеся в Главе 1 диссертации, имеют общий характер, не основываются на анализе и сравнении бюджетного законодательства в части определения видов, объема и размеров расходных (бюджетных) обязательств того или иного субъекта Российской Федерации.

2) Диссертация начинается с положений о государственных расходах (с.16), что совершенно верно, однако, Д.А. Шевелько не раскрывает это понятие, не проводит его анализ и соотношение со смежными понятиями, в том числе с бюджетными расходами. Также хотелось бы видеть в работе более четкое разграничение и соотношение следующих понятий: «государственные расходы», «бюджетные расходы», «публичные обязательства», «расходные обязательства», «денежные обязательства». На с.20 диссертант указывает, что «соотношение расходного, денежного, бюджетного обязательства характеризуется как соотношение общего и частного», но не поясняет, какие обязательства имеют общий характер, а какие – частный. Далее, на этой же странице автор пишет: «Кроме того, сходным по значению к расходному обязательству является публичное обязательство. Однако оно отличается по своему содержанию от расходного обязательства. Публичное обязательство (от англ. public) является государственным (общественным) обязательством, обусловленным функционированием бюджета как централизованного фонда

средств, сформированного в большинстве своем из налоговых отчислений членов общества. Публичное обязательство шире по своему содержанию, чем расходное обязательство. Вместе с тем, публичное обязательство является видом расходного обязательства, поэтому данное обстоятельство является методической ошибкой Бюджетного кодекса, так как расходные обязательства по своему содержанию могут быть видом публичных обязательств». Анализ вышеприведенной цитаты не позволяет прийти к однозначному пониманию соотношения публичного и бюджетного обязательства.

3) В ряде случаев (на с. 38, 57, 60, 107, 144-146, 155, 165 и др.) автору необходимо было подкрепить его научные тезисы и выводы ссылками на конкретный пример из законодательства субъекта Российской Федерации. Так, например, на с. 38 Д.А. Шевелько пишет: «Анализ законодательства субъектов Российской Федерации показал, что процентное соотношение действующих расходных обязательств и вновь принимаемых расходных обязательств в субъектах Российской Федерации составляет в среднем как 90% к 10%», в связи с чем возникает вопрос, а каким образом автор пришел к такому выводу, в каких субъектах Российской Федерации именно такое процентное соотношение имеется, и где оно закреплено? На с. 57 диссертант указывает: «В более чем 80% субъектов Российской Федерации приняты законы субъектов Российской Федерации «О стратегическом планировании в субъекте Российской Федерации», но не приводит ни одного конкретного примера из регионального законодательства. Вывод автора на с. 60 о том, что в результате выборочного анализа законодательства десяти субъектов Российской Федерации можно констатировать, что программы повышения эффективности бюджетных расходов предусматривали постепенный переход к БОР к 2015 году не подкреплен конкретными примерами из бюджетного законодательства субъектов Российской Федерации и т.д.

4) В Главе 3 «Правовое регулирование государственного финансового аудита (контроля) за расходными обязательствами субъектов Российской Федерации» недостаточно отражена специфика финансового контроля именно за расходными обязательствами субъекта Российской Федерации. В то же время

подробно рассмотрены проблемы регулирования деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ, в том числе их консультационной деятельности (с.143-153), понятие парламентского контроля (с.159-165), общие положения о внутреннем контроле и вопросах его финансирования (с.174-179), что непосредственного отношения к теме диссертационного исследования не имеет.

5) Имеются замечания технико-юридического характера. Так, в тексте неоднократно встречается использование термина «нормативно-правовые акты», в том числе в названии параграфа 3.1 диссертации, однако правильное использовать термин «нормативные правовые акты», как этот термин употребляется в Конституции РФ (ч.3 ст.15, ч.1 ст.72, ч.2, 4, 5, 6 ст.76). Автором многократно в диссертации сделана сноска на источник официального опубликования Бюджетного кодекса РФ, тогда как достаточно было одной сноски. В библиографии не полностью указаны названия нормативных правовых актов и документов судебной практики (пп.23, 28, 70, 98-107 библиографии). В библиографическом списке содержится много решений судов, однако, в самом тексте диссертации такое количество решений судебных органов не использовалось и не исследовалось. На с.236 диссертации содержатся благодарственные слова, что не вполне согласуется с требованиями к оформлению такого рода работ. Кроме того, считаем, что работу в части анализа и соотношения положений федерального и регионального законодательства украсило бы использование научных трудов Ю.А. Тихомирова.

Однако высказанные замечания и пожелания не умаляют достоинства рецензируемой работы. Содержание диссертации свидетельствует о том, что тема диссертационного исследования раскрыта, теоретические выводы и практические рекомендации автора по совершенствованию законодательства научно обоснованы и аргументированы.

Диссертация содержит теоретические положения, совокупность которых можно квалифицировать, как решение научной проблемы, имеющей важное социальное и политическое значение. Работа соответствует требованиям, предъявленным к докторским диссертациям ч.1 п. 9 Положения о присуждении

ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842, а ее автор заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.04 – финансовое право, налоговое право, бюджетное право.

Отзыв подготовлен кандидатом юридических наук, доцентом кафедры правового регулирования экономики и финансов РАНХиГС при Президенте РФ Юлией Викторовной Ледневой (специальность 12.00.12 -финансовое право, бюджетное право, налоговое право, банковское право, валютно-правовое регулирование, правовое регулирование выпуска и обращения ценных бумаг, правовые основы аудиторской деятельности) и утвержден на заседании кафедры «27» апреля 2017 года (протокол № 4).

**Заведующий кафедрой правового регулирования
экономики и финансов ФГБОУ ВО «Российская академия народного
хозяйства и государственной службы при Президенте Российской
Федерации
доктор юридических наук, кандидат экономических наук
доцент**

Е.В.Черникова

ЗАВЕДУЮЩАЯ

**КАФЕДРЫ
СЕКРЕТАРЬ**

**КАФЕДРЫ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАРОДНОГО**

ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ

СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РФ

К. В. Н. К. К. БОНДАРЕВ

Почтовый адрес: 119571, г. Москва, проспект Вернадского, 82, стр. 1

Телефон: 499-956-99-77

Электронный адрес: elena_kireeva02@mail.ru, Сайт: <http://www.ranepa.ru/>