

В Диссертационный Совет  
Д212.232.70 по защите докторских и  
кандидатских диссертаций при  
Санкт-Петербургском  
государственном университете

### **О Т З Ы В**

***на автореферат диссертации на соискание ученой степени  
доктора юридических наук Ильина Антона Валерьевича  
«Расходы бюджета в конституционном государстве»  
(Санкт-Петербург, 2016. – 54с.)***

Диссертационное исследование Ильина А.В. выполнено по одной из актуальных тем современного российского финансового права – правовому регулированию осуществления расходов бюджета в конституционном государстве. Актуальность темы диссертации не вызывает сомнений и обусловлена как минимум следующими тремя факторами. Во-первых, осуществление бюджетной деятельности, как и в целом финансовой деятельности в РФ, характеризуется отсутствием четких критериев, элементами произвольности, наличием конкурирующих прав и интересов, а законодательство, регулирующее эту деятельность, нуждается в критическом анализе и совершенствовании. Связь этой деятельности с публичными финансами предъявляет к ней особые требования, которые пока не нашли соответствующего правового оформления. Во-вторых, существующее бюджетно-процессуальное законодательство не обеспечивает сбалансированной, оптимальной системы сдержек и противовесов между основными участниками бюджетных отношений. Существует явный, хотя и объективно-обусловленный, перевес бюджетных полномочий в сторону органов исполнительной власти, что в условиях отсутствия четкого правового регулирования многих содержательных аспектов бюджетной деятельности приводит к значительным нарушениям использования бюджетных средств. В-третьих, именно через бюджетные отношения

раскрывается подлинный характер и существующего режима, и закрепленных в Конституции РФ основных принципов деятельности публично-правовых образований, а также прав и свобод человека и гражданина. В современный период роста самосознания человека актуализируется задача государства создать такой механизм распределения публичных финансов, который бы соответствовал их социально-служебной роли и способствовал балансу интересов различных субъектов финансового права и, в конечном счете, восстановлению справедливости в распределительной функции.

В автореферате диссертации четко сформулированы цели и задачи исследования (С. 7-8), определены объект и предмет (С. 9). Методологической основой является концепция системного и комплексного анализа, в рамках которой использованы различные методы познания (С. 9-11), что позволило автору всесторонне и на высоком научном уровне проанализировать все объекты исследования. Не вызывает сомнений теоретическая и эмпирическая основы исследования (С. 11-12). Структура работы обеспечивает ее внутреннее единство, соответствует научному замыслу и позволила автору всесторонне и оригинально раскрыть тему диссертационного исследования.

Основные положения, выносимые на защиту (С. 13-22), подтверждают выводы автора по научной новизне диссертационного исследования. Они выражают авторскую позицию по проблемам темы и концептуально обоснованы.

Через бюджетную деятельность путем осуществления расходов реализуются конституционно-значимые функции. Поэтому вызывает одобрение исследовательский подход как в оценке современного порядка осуществления расходов бюджета в Российской Федерации, так и в разработке правовой модели механизма обеспечения конституционно-обоснованного и эффективного распределения бюджетных средств, научно-

обоснованных критериев и требований, с соблюдением которых должно осуществляться распределение бюджетных средств.

Современный период в науке юриспруденции характеризуется переосмыслением многих фундаментальных понятий, устоявшихся теорий и идей. Научное исследование Ильина А.В. предлагает новое видение, представление как об основополагающей категории бюджетного права – расходы бюджета, так и иных явлений прямо или косвенно связанных с этими отношениями. Новаторский подход проявляется в определении места личности и суда в бюджетных правоотношениях. Да и сам бюджетный процесс, благодаря видению автора, предстает в новом формате, значительно раздвигающем рамки или пределы традиционного его определения как в науке финансового права, так и в законодательстве.

Отличается научной новизной, практической актуальностью, оригинальностью и аргументированностью большинство авторских положений, выносимых на защиту. Научная ценность и оригинальность проявляется уже в самой теме диссертационного исследования, где воедино соединены два аспекта юридической науки: расходы бюджета и конституционное государство. Избранный ракурс предопределяет фундаментальные вопросы не только науки, но и общества в целом: если государство провозглашает себя конституционным, то как это и в какой мере реализуется в бюджетной сфере – и соответственно предопределяет вектор научного исследования. Содержание автореферата диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук наполнено многочисленными оригинальными, научно-обоснованными и убедительными авторскими версиями (гипотезами) и решениями создания правового механизма и способов обеспечения конституционно обоснованного и эффективного распределения бюджетных средств и бюджетного обеспечения конституционных прав личности. К таковым можно отнести: 1) признание личности как субъекта правоотношений по осуществлению расходов бюджета и предоставление ей возможности самостоятельно оценивать,

насколько принадлежащие ей конституционные права и свободы финансово обеспечены государством с тем, чтобы быть осуществимыми, и требовать или нет от государства выполнения лежащей на нем обязанности по созданию режима беспрепятственного осуществления конституционных прав в конкретном случае нарушения субъективных публичных прав; 2) понимание под конституционно-обоснованным распределением бюджетных средств такого, в рамках которого права и свободы граждан получили бы свое максимально полное осуществление; 3) выявление гарантий финансового обеспечения реализации конституционных прав личности при принятии закона о бюджете и при его исполнении в рамках бюджетно-правового механизма; 4) выдвижение требований к правовому механизму распределения бюджетных средств; 5) включение в бюджетное право отношений по фактической реализации прав, связанных с принятием и (или) исполнением обязательств за счет бюджета. И это не исчерпывающий перечень.

Достоинством научного исследования являются взвешенные суждения и выводы в каждой главе диссертации. Стоит отметить, что в работе просматривается множество юридических новелл, среди которых и понятие о публично-правовом долге (С. 18). Хотя сама дефиниция небыстречна. В условиях чрезмерной дифференциации бюджетной обеспеченности субъектов РФ и муниципальных образований актуальным и справедливым является предложение автора о введении сопоставимого в стоимостном масштабе объема расходов на оказание публичных услуг с тем, чтобы граждане получали минимальный стандартный набор этих услуг независимо от места проживания в Российской Федерации С. 17).

Глубокое проникновение в исследуемый научный и нормативно-правовой материал дало возможность диссертанту сделать справедливый вывод о приоритетном экономическом аспекте в правовом регулировании как в целом бюджетных отношений, так и особенно расходов бюджетов, их форм и классификации (С. 24-28).

В целом, следует согласиться с основными положениями и выводами, которые изложены в автореферате, отметив системный, комплексный как теоретико-понятийный, так и практико-ориентированный подход в содержании диссертации. Вместе с тем некоторые положения автореферата, авторские идеи представляются спорными и нуждаются в дополнительной аргументации или пояснении.

1. Вызывает сомнение утверждение диссертанта или по крайней мере нуждается в уточнении позиция автора о том, что расходование бюджетных средств может трактоваться как предоставление лицу прав по принятию и (или) исполнению бюджетных обязательств в определенном объеме за счет соответствующего публично-правового образования. Далее автор комментирует, что расходы бюджетов с правовой точки зрения – это передача прав одним субъектом другому субъекту (С. 25). В полной ли мере это согласуется с позицией, изложенной на стр. 28-29, где характеризуются структурные особенности бюджетных расходов?

2. Некоторые положения автореферата не представляется возможным оценить в полной мере в связи с отсутствием достаточной «развернутости» тезисов автора. К таковым можно отнести подпараграф девятый второго параграфа второй главы, где рассматривается предоставление межбюджетных трансфертов в форме дотаций (С. 35-37) и на основании прочтения которого возникают вопросы, что является определяющим при признании части их имущественно-нестоимостными? Почему только предоставление дотаций на основании отдельных поручений и указаний Президента РФ и (или) поручений Председателя Правительства РФ является долгом публичного субъекта? Аргументы автора, приведенные на стр. 37, позволяют признать любые дотации долгом публичного субъекта.

3. Вряд ли можно однозначно согласиться с мнением о том, что субвенции обеспечивают исполнение расходных обязательств не публичного субъекта, передающего субвенции, а именно самого получателя, который под тяжестью требований публичного субъекта возложил на себя эти расходные

обязательства (С. 38). Данное утверждение свидетельствует о двух этапах или стадиях бюджетно-процессуальных отношений возникающих по поводу субвенций: первый этап – это передача расходного обязательства от вышестоящего публично-правового образования нижестоящему, а на втором этапе происходит уже возложение получателем субвенций на себя соответствующих расходных обязательств.

4. В автореферате имеются примеры использования положений и терминов, нуждающихся в дополнительных комментариях и аргументах. Так, не все тезисы, изложенные в п. 7 положений, выносимых на защиту (С. 20-21) в достаточной степени убедительны:

- а) непонятно, кого подразумевает автор под таким субъектом, как общество, представленное в управлении государством в парламенте (С. 20);
- б) небесспорно мнение диссертанта о цели субсидий (С. 38) – софинансирование расходных обязательств. Такая цель характерна не для всех разновидностей субсидий. Так, имеют иную правовую природу субсидии, предусмотренные ст. 142.2 Бюджетного кодекса РФ (так называемые «обратные трансферты»);
- в) однозначно ли утверждение автора, что расходное обязательство – категория, отражающая организационный, а не имущественный характер (С. 41);
- г) не совсем понятен смысл и значение классификации правоотношений с использованием символов X, Y,  $\beta$  и др. Представляется, что использование их «обременяет» восприятие содержательных аспектов и идей, лежащих в основе правовой модели расходования бюджетных средств.

Высказанные замечания носят дискуссионный характер, не влияют в целом на общую позитивную оценку проведенного диссертационного исследования и не умоляют его безусловных достоинств. Содержание автореферата позволяет сделать вывод, что диссертация Ильина Антона Валерьевича, как самостоятельное и актуальное исследование, выполненное на высоком теоретическом уровне и обладающее внутренним единством,

является научной квалификационной работой, в которой содержится новое научно обоснованное решение проблемы, имеющей важное социально-экономическое и политическое значение. Научное исследование может служить основой для совершенствования правового регулирования общественных отношений в Бюджетном кодексе РФ, отличается научной новизной постановки вопросов, авторских идей и выводов, комплексным подходом анализа темы, практической значимостью. Диссертационное исследование соответствует критериям п.п. 9-10 «Положения о порядке присуждения ученых степеней» (утверждено Постановлением Правительства РФ от 24.09.2013 г. № 842 (в ред. 30.07.2014 г.), которым должны отвечать диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук, а ее автор заслуживает присуждения ему искомой ученой степени доктора юридических наук по научной специальности 12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право.

Настоящий отзыв обсужден и утвержден на заседании кафедры конституционного и международного права ФГБОУ ВО «Алтайский государственный университет» протокол № 3.

Отзыв подготовлен к.ю.н. доцентом Гринчинко Н.Я. и к.ю.н. доцентом Игнатовской И.И.

И.о. зав. кафедрой конституционного  
и международного права  
к.ю.н доцент

И.И. Игнатовская

доцент кафедры конституционного  
и международного права к.ю.н

Н.Я. Гринчинко



ПОДПИСЬ ЗАВЕРЮ  
НАЧ ОТДЕЛА ПО РСОР  
/К МОКЕРОВА ЕВ

Дополнительно: И.И. Игнатовская, кафедра конституционного и международного права юридического факультета ФГБОУ ВО «Алтайский государственный университет» 565049, г. Барнаул, проспект Ленина, 61  
Телефон: 8(3852) 296-544  
E-mail: kafkimp@law.asu.ru Сайт: www.asu.ru