

«УТВЕРЖДАЮ»

Врио Директора  
ФГБУН «Институт государства и  
права Российской академии наук (ИГП РАН)»



Т.А. Васильева

«26» сентября 2017 года

### ОТЗЫВ

**ведущей организации – Федерального государственного бюджетного учреждения науки «Институт государства и права Российской академии наук (ИГП РАН)» на диссертацию Палозян Оксаны Арамаисовны на тему: «Финансово-правовое регулирование бюджетных расходов», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право в Диссертационный совет Д-170.003.03, созданный на базе ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия» (Москва, 2017. 254 с.)**

Тема диссертационного исследования Палозян Оксаны Арамаисовны в настоящее время представляет научный и практический интерес, связанный с постепенным усилением внимания общественности и требований со стороны органов государственной власти к прозрачности бюджета, эффективности бюджетного планирования как со стороны вышестоящих органов власти, так и со стороны представительных органов местного самоуправления.

Актуальность темы диссертации О.А. Палозян обусловлена наличием проблем в сфере бюджетных расходов, фактически предопределившими недостаточную эффективность использования бюджетных средств, в том числе возможность их нецелевого использования. Реализация потребности в товарах, работах, услугах в рамках контрактной системы в сфере закупок обострила практику реализации бюджетных средств, выделенных на закупки,

так и способам противодействия механизмам «откатов», сложившимся в процессе таких закупок.

Кроме того, кризис в экономике, вызванный внешними экономическими угрозами и политическими санкциями, оказали негативное воздействие на сбалансированность бюджета, учитывая явную необходимость отвлечения значительного объема средств на обеспечение национальной безопасности.

В этой связи стоит отметить своевременность, востребованность и актуальность диссертационной работы О.А. Палозян, в которой комплексно исследована финансово-правовая природа расходования бюджетных средств на историческом и современном этапе, в том числе путем анализа особенностей правового метода и источников финансово-правового регулирования бюджетных расходов, а также на основе выявления критериев оценки эффективности бюджетных расходов и анализа тенденций развития расходов на примере затрат на образование, сформулированы предложения и рекомендации по совершенствованию финансово-правового регулирования бюджетных расходов в целях повышения их эффективности и оптимизации в условиях современной России.

Таким образом, научная новизна диссертационной работы О.А. Палозян не вызывает сомнения, поскольку с позиции финансово-правовой теории, диссертационное исследование О.А. Палозян представляет собой решение задачи, имеющей значение для науки финансового права, позволяет системно охарактеризовать финансово-правовую природу расходования бюджетных средств и стимулирует дальнейшие дискуссии по проблемам повышения эффективности бюджетных расходов.

Автором четко определены объект диссертационного исследования – совокупность правоотношений, которые складываются по поводу и в процессе осуществления бюджетных расходов, и предмет исследования – понятие, содержание и особенности правового регулирования бюджетных расходов и методов повышения их эффективности (с. 6).

Сформулирована весьма корректно с научной точки зрения цель диссертационного исследования – раскрытие финансово-правовой природы расходования бюджетных средств на историческом и современных этапах, а также формулирование предложений и рекомендаций по совершенствованию финансово-правового регулирования бюджетных расходов, с целью повышения их эффективности и оптимизации в условиях современной России (с. 6).

Поставленная цель достигнута посредством решения комплекса исследовательских задач, таких, как выявление финансово-правовых предпосылок возникновения и историко-правовые этапы становления правового механизма бюджетных расходов; исследование сложившихся в современной науке финансового права подходов к определению взаимосвязанных понятий: «бюджет», «бюджетные расходы», «расходы бюджета», «публичные расходы», «эффективность бюджетных расходов» и раскрытие их содержания и уточнение на этой основе содержания названных понятий; анализ соотношения категорий: «бюджетные расходы», «расходы бюджета» и «публичные расходы»; рассмотрение принципов правового обеспечения бюджетных расходов; анализ особенностей правового метода и источников финансово-правового регулирования бюджетных расходов; рассмотрение недостатков в финансово-правовом регулировании бюджетных расходов; определение критериев оценки эффективности бюджетных расходов; выявление состояния и перспективы повышения эффективности бюджетных расходов; анализ тенденций развития расходов на примере затрат на образование, выявление недостатков правового регулирования финансирования образования в Российской Федерации и формулирование путей их устранения (с. 6-7).

Цель и задачи работы методологически верно определили ее внутреннюю логику, прослеживающуюся в содержании и выборе общенаучных и частнонаучных методов, направленных на достижение цели исследования и решение поставленных задач.

Исследование позволило диссертанту получить новые научные результаты, основные из которых выдвинуты для публичной защиты.

Научная новизна определяется следующими выносимыми на защиту положениями (с.8-11): выявлено, что социально-экономические обязательства цивилизованного государства предопределяют размер и структуру бюджетных расходов (с. 13, 49-50), обосновано положение об уточнении и закреплении в бюджетном законодательстве понятия бюджетных расходов, представляющего собой систему публичных (расходных) обязательств, по финансированию отдельных направлений деятельности государства и его уполномоченных субъектов (с. 55-80), обосновано предложение о закреплении общего принципа законности, как основополагающего принципа финансового права, определяющего систему финансового права, бюджетные расходы и в целом бюджетную деятельность государства в главе 5 Бюджетного Кодекса Российской Федерации (с. 81-87, 111-112), сформулировано предложение об ориентации принципа эффективности бюджетных расходов на конечные результаты по количественным и качественным показателям, что выступит стимулирующим обстоятельством способствующим минимизации бюджетных затрат при максимуме результатов (с. 130-136, 145-152), дана оценка системности и результативности бюджетных расходов на примере расходов на образование (с. 198, 204).

Использование в работе трудов не только по финансовому праву, но и гражданскому, административному, другим отраслям права, в том числе по теории права, свидетельствует о глубокой теоретической проработке исследуемых вопросов, обоснованности и достоверности выводов диссертации, сформированных на основе трудов дореволюционных ученых-экономистов (Э.Н. Берендтса, С.И. Иловайского, В.А. Лебедева, Д.М. Львова, И.Х. Озерова, М.М. Сперанского, И. И. Янжула, Л.Н. Яснопольского и др.), российских ученых-классиков общеправовых направлений науки (С. Алексеева, А.П. Алехина, Г.В. Атаманчука, М.И. Байтина, А.Д. Градовского,

Н.И. Матузова, А.Л. Малько, В.М. Сырых, Ю.Н. Старилова, Ю.А. Тихомирова и др.), представителей финансово-правовой науки: Е.М. Ашмариной, К.С. Бельского, В.В. Бесчеревных, Е.А. Бочкаревой, Л.К. Вороновой, О.Н. Горбуновой, Е.Ю. Грачевой, Г.С. Гурвича, А.В. Демина, С.В. Запольского, М.В. Карасевой, А.Н. Козырина, Ю.А. Крохиной, Н.А. Куфаковой, И.И. Кучерова, И.Б. Лагутина, Х.В. Пешковой, Е.В. Покачаловой, Е.А. Ровинского, А.Д. Селюкова, Э.Д. Соколовой, Н.И. Химичевой, С.Д. Цыпкина, Н.А. Шевелевой и др.

Выводы диссертационного исследования, позволяют говорить о теоретической значимости работы как для правовой науки в целом, так и для науки финансового права в частности, а также о ее практическом значении для совершенствования нормотворческой деятельности и правоприменительной практики.

Теоретическая значимость исследования О.А. Палозян заключается в том, что положения и выводы автора уточняют и развивают понятийный аппарат, применяемый в теории финансового права в части процессов реализации правовых норм.

Выводы диссертанта подкреплены извлечениями из судебных актов, включая постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации

Заслуживает внимание последовательное исследование диссертантом стадий развития и становления бюджетного законодательства, от этапа первичного становления, характеризующегося несистематизированностью и хаотичностью действующих норм, до этапа жесткого государственного системного регулирования законодательства, как в отношении доходов, так и в отношении расходов бюджетных средств (с. 50).

Представляется заслуживающий внимания вывод о том, что финансово-правовой механизм бюджетных расходов представляет собой систему организованных правовых средств, направленных на повышение эффективных расходов (с. 125, 138).

Интересен вывод автора, о том, что категория применительно к бюджетным расходам эффективность следует рассматривать с двух сторон. С одной стороны, эффективность бюджетных расходов означает их результативность, как степень достижения планируемого результата. С другой стороны, эффективность бюджетных расходов - это минимизация издержек на достижение планируемого результата (с. 152).

Проведение исследования подкреплено анализом и оценкой зарубежного опыта финансово-правового регулирования в сфере бюджетных расходов, в частности в отношении принципов функционирования бюджетных систем развитых стран Запада (с. 108-110) и отдельных элементов целевого планирования и результативного бюджетирования (с. 156-157), а также мировая практика (с. 158). Все это позволило сформулировать положение о закреплении в соответствующей главе Бюджетного кодекса Российской Федерации основополагающего принципа законности финансового права, определяющего систему финансового права, бюджетные расходы и в целом бюджетную деятельность государства. (с.107).

Обоснован вывод о том, что именно электронный бюджет позволит обеспечить прямые и обратные связи в управлении бюджетными ресурсами, поскольку бюджет представляет собой лучший информационный источник о финансовом состоянии государства.

Ценность диссертационной работы характеризуется не только оригинальностью выносимых на защиту положений, но и тем что ее результаты и выводы могут найти свое отражение в законотворческой деятельности государства, в правоприменительной деятельности финансовых органов и судов, разрешающих споры, в части бюджетного финансирования, межбюджетных трансфертов, расхода бюджета. Материалы диссертации могут быть использованы для написания учебной и монографической литературы, затрагивающей проблемы правового регулирования бюджетных расходов, и преподавания финансового права, бюджетного права и

основанных на них спецкурсах. Это свидетельствует о практическом значении диссертации О.А. Палозян.

Диссертация О.А. Палозян логично структурирована, написана грамотным юридическим языком, что свидетельствует о способности автора использовать научный стиль изложения и интерпретировать данные различных отраслей научного познания.

Выводы и положения диссертации апробированы, и последующее их внедрение будет положительно влиять на правовое регулирование отношений в исследуемой области.

Диссертантом опубликованы пять научных работ в журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации, автор также имеет многочисленные иные научные публикации, подтверждающие апробацию положений диссертационного исследования.

Наряду с несомненными достоинствами в диссертационной работе присутствуют дискуссионные положения, возможность формулирования которых проистекает из высокого качества проведенного исследования, а именно:

1. Современный уровень демократии в нашей стране позволяет достаточно тесно увязать публичные доходы и публичные расходы в аспекте возможностей и способностей для налогоплательщиков и других доноров бюджета контролировать характер цели и объемы публичных расходов. Автор максимально близко подошел к постановке этой проблемы и к соответствующим выводам, но возможный научный потенциал не полностью был реализован в работе. В частности, требует дополнительных объяснений позиция (п.1 Основных положений) – что же первично в дихотомии – доходы и расходы?
2. Несколько противоречиво автор определяет понятие расходов бюджета с правовой точки зрения: в одном случае – это денежное средство,

предусмотренное в бюджетах, - в другом – это денежные средства, выплачиваемые из бюджета. Иначе говоря, вопрос в том, является ли расходом сумма, могущая быть использованной для финансирования той или иной социальной –экономической и иной программы, или же расходами являются платежи по бюджетным обязательствам, или, наконец, расходом служит результат финансирования.

Представляется, что автору следовало бы в своем анализе использовать понятие «ассигнование», которое во многом синонимично средствам, предусмотренным в бюджете, как расходы.

3. Автору, как представляется, полезно было бы осветить в работе процессуальный механизм осуществления бюджетных расходов и на этом фоне проанализировать роль распорядителей бюджетных средств и их получателей.
4. Результаты, полученные автором в ходе диссертационного исследования, вполне позволяли сформировать классификацию бюджетных расходов по признаку применяемых юридических конструкций. Полагаем, что эту задачу автор решит в ходе дальнейших исследований проблематики правового регулирования бюджетных расходов.

Сделанные замечания и рекомендации не влияют на общую положительную оценку диссертационного исследования О.А. Палозян.

В целом диссертационная работа О.А. Палозян на тему «Финансово-правовое регулирование бюджетных расходов» является самостоятельной, завершенной научно-квалификационной работой, в которой разработаны и обоснованы важные для финансово-правового регулирования бюджетных расходов положения, выявлены ее основные закономерности и принципы.

Автореферат диссертации и публикации включают все необходимые элементы и материалы, отражает новизну, практическую значимость и сущность проведенного соискателем исследования, отвечают требованиям, предъявляемым к подобного рода работам.



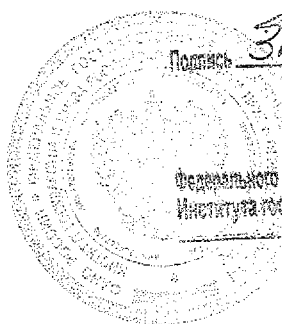
Вывод: диссертационная работа Оксаны Арамаисовны Палозян на тему «Финансово-правовое регулирование бюджетных расходов» соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук, установленным п. 9, п. 10 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842 (в ред. от 02.08.2016), является самостоятельным, актуальным исследованием, обладающим научной новизной, а ее автор – Оксана Арамаисовна Палозян заслуживает присуждения ей ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право.

Настоящий отзыв подготовлен кандидатом юридических наук (научная специальность 12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право), докторантом сектора административного и бюджетного права ФГБУН «Институт государства и права Российской академии наук» Д.Г. Бачуриным (119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10., + 7 (495) 691-33-81, igpran@igpran.ru).

Отзыв обсужден и одобрен на заседании сектора административного и бюджетного права ФГБУН «Институт государства и права Российской академии наук» протокол заседания сектора №3 от « 26» апреля 2017г.

**Заведующий сектором  
административного и бюджетного права  
ФГБУН «Институт государства и права  
Российской академии наук»,  
доктор юридических наук, профессор**

**С.В. Запольский**



Подпись

*Запольского С.В.*  
**УДОСТОВЕРЯЮ**

Зав. отд. кадров

*В.С. Гранов*  
Федерального научного бюджетного учреждения науки  
Института государства и права Российской академии наук