

**В Диссертационный совет Д 503.001.04 при  
Федеральном государственном научно-  
исследовательском учреждении «Институт  
законодательства и сравнительного  
правоведения при Правительстве  
Российской Федерации»**

117218, г. Москва, ул. Б. Черемушкинская, 34

### **ОТЗЫВ**

**официального оппонента на диссертацию Ислямовой Эльвиры  
Сергеевны на тему: «Бюджетно-правовой режим государственного  
(муниципального) социального заказа на оказание государственных  
(муниципальных) услуг в социальной сфере», представленную на  
соискание ученой степени кандидата юридических наук по  
специальности 12.00.04 – финансовое право, налоговое право, бюджетное  
право**

Диссертационная работа Э.С. Ислямовой представляет собой научное исследование актуальной темы, посвященной бюджетно-правовому режиму государственного (муниципального) социального заказа на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере.

Российская Федерация представляет собой социальное государство. В связи с этим органы публичной власти реализуют различные мероприятия, направленные на выполнение социальных функций. Важным в этом процессе является выработка оптимальных механизмов оказания государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере, выбор наиболее эффективных способов бюджетного финансирования.

Законодатель находится в постоянном поиске оптимальных способов и средств правового регулирования возникающих в указанной сфере отношений. Такие реформы уже затронули систему и статус

государственных (муниципальных) учреждений, многие виды бюджетных ассигнований, отдельные вопросы законодательства о закупках.

Не так давно настало время более широко ввести в сферу оказания социальных услуг более широкого круга лиц-исполнителей. Это должно способствовать усилению конкуренции, повышению качества услуг, экономии бюджетных средств. В качестве способа был выбран режим государственного (муниципального) социального заказа на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере. Этот новый правовой механизм введен в качестве эксперимента. В связи с этим необходима как практическая, так и научная оценка последствий его введения.

Указанные обстоятельства свидетельствуют о том, что тема диссертационного исследования, избранная Э.С. Ислямовой, является важной и актуальной.

Работа представляет собой оригинальное с учетом постановки темы и определения ее границ доктринальное исследование вопросов, связанных с бюджетно-правовым режимом государственного (муниципального) социального заказа на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере.

Автор диссертационного исследования поставил цель разработать и обосновать теоретические и практические положения, направленные на совершенствование бюджетно-правового режима государственного (муниципального) социального заказа на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере. С учетом этой цели в работе обозначены и решены следующие основные задачи, отражающиеся в сформулированных положениях и выводах работы:

- раскрыть понятие, содержание и элементы бюджетно-правового режима; (§ 1.1, § 1.2 главы 1 работы, положение 1, выносимое на защиту);
- изучить финансово-правовые механизмы реализации социальной функции государства; (§ 1.3 главы 1 работы);

- проанализировать государственное (муниципальное) задание на оказание государственных (муниципальных) услуг как предпосылку возникновения государственного (муниципального) социального заказа; (§ 1.3 главы 1 работы, положение 5, выносимое на защиту);

- проанализировать правовой эксперимент по внедрению государственного (муниципального) социального заказа на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере как новую тенденцию развития и расширения экспериментального регулирования в бюджетном праве; (§ 3.1 главы 3 работы, положение 7, выносимое на защиту);

- определить основные перспективы развития бюджетно-правового инструмента государственного (муниципального) социального заказа, обозначив правовые риски режима; (§ 3.2 главы 3 работы, положение 4, выносимое на защиту);

- установить, повлияло ли внедрение государственного (муниципального) заказа на изменение субъектного состава бюджетно-правовых отношений; (глава 2 работы, положения 2, 3, выносимые на защиту);

- разработать предложения по совершенствованию бюджетно-правового режима государственного (муниципального) социального заказа. (§ 1.1 главы 1 работы, положения 4, 5, 6, 8 выносимые на защиту).

Решение поставленных в диссертации задач, системность подхода к анализу темы исследования позволили автору достичь поставленной в работе цели, в результате чего сформулировать комплекс научных положений, выводов и рекомендаций, обладающих новизной.

Методологически правильным является проведенный автором в первом параграфе первой главы анализ понятия функции, социальной функции, государственно (муниципальной) функции и их связи с бюджетом, государственными и муниципальными услугами. Сделанные выводы основаны на системном изучении положений теории и истории государства и

права. Это позволило обосновать важные для работы основополагающие понятия.

Проработанным является анализ правового режима государственного (муниципального) социального заказа на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере. Диссертант глубоко исследует общее понятие правового режима, его соотношение с понятием правового регулирования, а затем использует полученные выводы для темы своего исследования. На основе общего понятия правового режима сформулированы элементы бюджетно-правового режима, в которые включены механизм бюджетно-правового регулирования, бюджетно-правовые средства и метод регулирования. Такой подход позволил в заключении второго параграфа первой главы работы сформулировать развернутое определение соответствующего бюджетно-правового режима.

В третьем параграфе первой главы автор глубоко анализирует понятие государственного (муниципального) социального заказа, рассматривает каждый из составляющих его терминов, обращаясь к истории их появления и формирования. Следует поддержать выделение в качестве сущностного признака заказа обслуживания нужд потребителя, как известного, так и неизвестного (потенциального).

Обоснованным является предложенное для законодательного закрепления определение государственных (муниципальных) нужд. При его формулировании диссертант проанализировал имеющиеся различные позиции ученых.

Автору удалось удачно показать соотношение государственного (муниципального) социального заказа и нужд публично-правовых образований.

В диссертации исследуется правовая природа и характеристики государственного (муниципального) социального заказа. Обоснованным является подход, при котором анализ этого явления начат с рассмотрения история перехода со сметно-бюджетного планирования на бюджетирование,

ориентированное на результат. Правильным является вывод, что переход к государственному (муниципальному) заказу обусловлен также тем, что дальнейшее развитие бюджетирования, ориентированного на результат, основано на идее приближения управления в общественном секторе к методам, принятым в бизнес-сообществе.

На наш взгляд, автором в первом параграфе второй главы выбран правильный подход к субъектному составу бюджетных правоотношений. Он подтверждается складывающейся судебной практикой, а также основывается на современных разработках ученых.

Следует поддержать вывод о том, что, отношения, складывающиеся в рамках государственного (муниципального) социального заказа, следует считать более широкими, чем исключительно бюджетно-правовые отношения. Этот вывод корреспондирует установленному субъектному составу бюджетных правоотношений. Такой подход позволил автору правильно определить место потребителей, контрольных органов в этих отношениях.

Обоснованным является сделанный во втором параграфе второй главы вывод о том, что представительный (законодательный) орган не является непосредственным участником правоотношений, возникающих в рамках реализации государственного (муниципального) заказа.

Взвешенным представляется сделанное в третьем параграфе второй главы заключение о том, что исполнение государственного (муниципального) социального заказа государственными и муниципальными учреждениями является неконкурентным способом отбора исполнителей услуг и обладает как достоинствами, так и недостатками.

Заслуживает поддержки вывод о том, что государственные (муниципальные) учреждения занимают ключевое место в обеспечении государством гарантированных Конституцией РФ благ и должны сохранить данную роль, несмотря на выявленные недостатки, поскольку только государственное (муниципальное) учреждение способно оказать гражданину

услугу, в случае если на территории оказания услуги отсутствуют конкуренция и негосударственные организации, оказывающие аналогичную услугу.

Обращает на себя внимание глубокий исторический подход к анализу становления статуса некоммерческих организаций в четвертом параграфе второй главы.

Верной является оценка в первом параграфе третьей главы режима государственного (муниципального) социального заказа как экспериментального правового режим. Обоснованным представляется анализ отдельных характеристик правового режима государственного (муниципального) социального заказа через призму общих признаков экспериментального режима. Это позволило автору выявить важные его особенности. Кроме того, выявленные особенности позволили сделать некоторые предложения по корректировке законодательства. Например, заслуживает поддержки предложение для целей сохранения правовой определенности законодателю внести изменения в Федеральный закон от 13.07.2020 № 192-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере" и указать, что его положения утрачивают силу в случае прекращения действия Федерального закона от 13.07.2020 № 189-ФЗ "О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере".

Обоснованным является сделанный во втором параграфе третьей главы вывод, что в бюджетных правоотношениях риски способны не только воспрепятствовать реализации прав граждан, но и привести к формированию неэффективных механизмов, имеющих негативные последствия для общества в целом.

Интересными являются выделенные в работе риски в бюджетных правоотношениях, в том числе:

- риски лимитирования;
- риски невыполнения услуги;
- риски низкого качества оказания услуги;
- риски низкой эффективности бюджетных расходов.

Кроме того, заслуживают внимания предлагаемые автором способы предотвращения выявленных рисков.

Следует поддержать вывод о том, что в случае с государственным (муниципальным) социальным заказом объектом контроля будут являться денежные отношения, характеризующие движение средств бюджета на стадии исполнения бюджета — при предоставлении субсидий от уполномоченного органа получателю средств — исполнителю государственного (муниципального) социального заказа. Это соответствует традиционному подходу, несмотря на положения законодательства, основанные на ином подходе.

Автором правильно отмечена необходимость разработки показателей эффективности, содержащих в том числе качественную составляющую применительно к выполнению государственного (муниципального) социального заказа, позволяющих сделать объективные выводы о том, что бюджетные средства были потрачены эффективно.

Верным является вывод о некотором смещении понятия неэффективного и нецелевого использования бюджетных средств в литературе.

Достоверными и обоснованными являются многие другие научные положения, выводы и рекомендации, содержащиеся в диссертации.

Основные положения исследования нашли отражение в публикациях автора, список которых представлен в автореферате. Автореферат диссертации соответствует содержанию диссертационной работы.

Полученные Э.С. Ислямовой в результате диссертационного исследования научные выводы и рекомендации в определенной мере восполняют пробелы в теории финансового права. Эти положения будут полезны при совершенствовании финансового законодательства, в том числе при разработке изменений и дополнений в Бюджетный кодекс РФ, в правоприменительной практике государственных органов, деятельность которых связана с организацией и финансированием оказания государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере. Положения диссертации можно использовать в процессе преподавания дисциплин «Финансовое право», «Бюджетное право», «Актуальные проблемы финансового права», при подготовке научных работ, а также учебной литературы. Диссертационное исследование Э.С. Ислямовой прошло достаточную апробацию при выступлениях диссертанта с докладами на научно-практических конференциях, при публикации научных статей, при проведении практических занятий в магистратуре ИЗиСП.

Вместе с тем, несмотря на очевидные достоинства и положительные моменты, диссертационное исследование Э.С. Ислямовой содержит отдельные дискуссионные положения.

1. В работе делается вывод о том, что предметом Федерального закона от 13.07.2020 № 189-ФЗ "О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере" являются бюджетные правоотношения (с. 24, 161 работы).

Кроме того, в § 2 гл. 1 работы правовой режим государственного (муниципального) социального заказа назван бюджетно-правовым (с. 69 работы). Фактически это положение выносится на защиту (положение 2, выносимое на защиту, с. 11 работы).

Частным проявлением этого подхода, видимо, является вывод, что соглашение о предоставлении субсидии по сути представляет собой финансово-правовой договор (с. 103 диссертации).



Как представляется, указанные выводы не в полной мере учитывают отдельные положения науки, нормы законодательства и складывающуюся судебную практику.

В науке финансового права имеется позиция, в соответствии с которой оно не регулирует целиком стадию использования финансовых ресурсов, а обеспечивает лишь организацию использования. Например, такую позицию обосновывали А.И. Худяков, И.И. Янжул и другие.

В настоящее время имеется позиция Верховного Суда РФ, который указал, что правоотношения между органом, предоставляющим субсидию, и лицом, претендующим на получение субсидии (производителем товаров, работ, услуг), несмотря на то, что в большей степени регулируются нормами Бюджетного кодекса, не являются бюджетными правоотношениями (Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 19.01.2018 N 308-ЭС17-9296 по делу N А32-41306/2016, которое вошло в Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2018) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 04.07.2018).

Кроме того, сам Федеральный закон от 13.07.2020 № 189-ФЗ "О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере" в п. 3 ст. 1 ориентирует на то, что в случаях, не урегулированных этим законом, права, обязанности и ответственность участников отношений определяются в соответствии с гражданским законодательством, а в отдельных случаях применяется законодательство Российской Федерации о защите прав потребителей.

Таким образом, выводы о правовой природе отношений, связанных с социальным заказом на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере", требуют более глубокого обоснования.

2. В работе автор неоднократно обращается к оценке правового статуса различных субъектов права, в том числе бюджетных и автономных учреждений, некоммерческих организаций, физических лиц.

На с. 116, 112 диссертации автор предлагает использовать в целях диссертационного исследования подход, в соответствии с которым субъектами бюджетного права являются не все юридические лица (хозяйствующие субъекты), а только государственные (муниципальные) юридические лица и (или) те, которые отнесены БК РФ к участникам бюджетного процесса и (или) обслуживают бюджетные счета (кредитные учреждения). Ю. В. Леднева при анализе называет такой подход «ограниченным».

Однако в дальнейшем в состав субъектов бюджетного права также включаются бюджетные и автономные учреждения (с. 148 работы).

Кроме того, бюджетно-правовой статус придается некоммерческим организациям и физическим лицам (§ 4 гл. 2 работы).

В качестве обоснования автор исходит из правовой природы отношений, связанных с оказанием государственных (муниципальных) услуг, с получением субсидий.

Однако с учетом неоднозначности отнесения указанных отношений к предмету бюджетно-правового регулирования (о чем указано в предыдущем замечании) указанная оценка правового статуса их участников требует дополнительного обоснования. Фактически вопрос о природе отношений и их субъектного состава должен решаться одновременно.

3. На с. 125 диссертационного исследования указывается, что в науке финансового права исторически выделяется два подхода к роли парламента при утверждении бюджета — экономическая и демократическая, которые описывают различную степень влияния парламента на утверждение итогового бюджета. Далее автором сразу делается вывод, что на практике, исходя из обозначенного принципа, преобладает экономический подход.

Однако из анализа текста диссертации не видно мотивировки (обоснования) такого вывода. В то же время этот вопрос не такой очевидный и вызывающий различные как теоретические, так и практические дискуссии.

4. На с. 133–134 работы предлагается закрепить в Конституции РФ подход, в соответствии с которым представляется целесообразным декларировать и закрепить в законодательстве РФ нормы о гарантиях социального обеспечения и социальной защиты, оказания медицинской помощи, получения образования всех уровней с использованием различных форм организации и собственности с обязательным указанием источника за счет средств бюджетов бюджетной системы РФ.

В то же время это предложение практически никак не обосновано в работе. При этом не до конца понятно, почему оно подлежит закреплению именно в нормативном акте такого высокого уровня.

5. На с. 191–192 работы автор указывает, что нивелирование последствий нарушения бюджетного законодательства РФ как одной из основных форм реализации рисков и поддержание состояния защищенности бюджетной системы РФ обеспечивается применением мер финансово-правовой ответственности в соответствии с нормами, прямо предусмотренными бюджетным законодательством РФ. Однако не совсем понятно, какие меры финансово-правовой ответственности имеются в виду и почему они обозначены именно в качестве мер ответственности.

Кроме того, на с. 216 диссертации возврат бюджетных средств назван мерой ответственности. Вряд ли можно согласиться с таким подходом. Скорее всего, возврат можно отнести к иным мерам принуждения.

Вышеуказанные дискуссионные моменты носят частный характер и не снижают общего положительного впечатления о проведенном исследовании, не влияют на высокую оценку диссертации как самостоятельного, концептуального и творческого исследования, имеющего научную новизну, актуальность, практическую и теоретическую значимость.

Представленная диссертация является научно-квалификационной работой, в которой содержится решение научной задачи, имеющей значение для развития науки финансового права, изложены новые научно обоснованные решения и разработки, имеющие существенное значение для

развития страны.

Диссертационное исследование Ислямовой Эльвиры Сергеевны на тему: «Бюджетно-правовой режим государственного (муниципального) социального заказа на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере», соответствует предъявляемым к данному рода работам требованиям, содержащимся в разделе II Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 22.09.2013 г. № 842 (в ред. Постановления Правительства Российской Федерации от 11.09.2021 № 1539), в силу чего автор – Ислямова Эльвира Сергеевна – заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право.

15 сентября 2022 года

Официальный оппонент,  
профессор кафедры финансового права  
юридического факультета  
Федерального государственного бюджетного  
образовательного учреждения высшего образования  
"Воронежский государственный университет",  
доктор юридических наук,

доцент

Пауль Алексей Георгиевич

Почтовый адрес: 394006, г. Воронеж, пл. Ленина, 10а, каб. 701

тел.: (473) 255-84-79

e-mail: pag@law.vsu.ru



Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Воронежский государственный университет» (ФГБОУ ВО «ВГУ»)	
Подпись	<i>Пауль Алексей Георгиевич</i>
заверяю	<i>специалист ДД</i>
	подпись, расшифровка подписи <i>Владислав МН</i> 15 09 2022