

ЗАКЛЮЧЕНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО СОВЕТА Д 503.001.04

на базе Федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» по диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук

аттестационное дело № _____
решение диссертационного совета от 25.09.2019 г. № 6

О присуждении Воронцову Олегу Григорьевичу, гражданину Российской Федерации, ученой степени кандидата юридических наук.

Диссертация «Принципы бюджетной системы Российской Федерации: теоретико-правовые основы реализации» по специальности 12.00.04 – Финансовое право; налоговое право; бюджетное право принята к защите 01 июля 2019 г., протокол № 4 диссертационным советом Д 503.001.04 на базе Федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», созданного в соответствии с приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 09.04.2013 г. № 192/нк (адрес: 117218 Москва, ул. Б. Черемушкинская, д. 34).

Соискатель Воронцов Олег Григорьевич, 1992 года рождения, в 2015 году с отличием окончил Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова».

В 2018 году окончил аспирантуру Федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», работает в должности старшего государственного инспектора инспекции № 1 Контрольно-счетной палаты Москвы.

Диссертация выполнена в отделе финансового, налогового и бюджетного законодательства Федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», учредитель – Правительство Российской Федерации.

Научный руководитель: доктор юридических наук, доцент, заведующий отделом финансового, налогового и бюджетного законодательства ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» Поветкина Наталья Алексеевна.

Официальные оппоненты:

- Пауль Алексей Георгиевич, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры финансового права юридического факультета ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет»;

- Вершило Татьяна Александровна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры финансового права ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия»

дали положительные отзывы на диссертацию.

Ведущая организация – ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)» (125993. Россия, Москва, Садовая-Кудринская ул., д. 9), в своем положительном отзыве, подписанном Болтиновой О.В., д.ю.н., профессором, зам. заведующего кафедрой финансового права и утвержденным проректором по научной работе д.ю.н., профессором Синюковым В.Н., указала, что: 1. Не достаточно убедительно выглядит аргументация автора о принципах бюджетного устройства, вывод о том, что принципы бюджетной системы РФ являются формализованной формой принципов бюджетного устройства РФ, наряду с общеправовыми принципами, присущими российской правовой системе (законность, разделение властей, федерализм и др.). 2. Требуется уточнений сделанный диссертантом вывод о том, что эффективность реализации принципов бюджетной системы РФ может быть рассмотрена через призму оказываемого социального эффекта, который в самом общем виде должен заключаться в реализации субъектами бюджетного права норм права (содержащихся в них правовых предписаний) максимально близко к идеям, заложенным в данные нормы законодателем. 3. В положениях, выносимых на защиту, выделены правовые дефекты реализации принципа эффективности использования бюджетных средств, в частности, дефект раскрытия содержания эффективности, несмотря на значимость подобного положения, возникает вопрос относительно содержательной составляющей понятия эффективности. Может ли автор предложить свою трактовку этого понятия для закрепления ее в БК РФ. Диссертант также выделяет дефект формулировки принципа эффективности, подобное утверждение также требует уточнения относительно того, как автор видит логически непротиворечивую и юридически выверенную формулировку принципа эффективности. 4. В положениях, выносимых на защиту, диссертант выделяет основные цели бюджетной системы. Возникает вопрос, как автор относится к точке зрения, что основной целью принципов построения бюджетной системы РФ является отражение федеративного устройства Российского государства в сочетании с самостоятельностью органов местного самоуправления. 5. Снижает практическую значимость представленного текста диссертации исследование не всех принципов бюджетной системы РФ. Например, каким образом автор мог бы определить эффективность реализации принципа равенства бюджетных прав субъектов и муниципальных образований. 6) Диссертант провел анализ принципов бюджетной системы. В связи с проведенным исследованием хотелось бы услышать точку зрения автора по поводу существующего в науке мнения об использовании правовых средств «цементирования» бюджетной системы дозволений, запретов, презумпций, предписаний, поощрений.

Соискатель имеет 9 опубликованных научных работ, из них по теме диссертации опубликовано 7 научных работ общим объемом 5,55 печатных листов, в том числе 6 в изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки России.

Наиболее значимые научные работы по теме диссертации:

Ущерб публично-территориальному образованию: проблемы теоретического понимания и квалификации / О. Г. Воронцов // Финансовое право. — 2018. — № 6. — 0,9 п. л.

Действие принципов бюджетной системы Российской Федерации в отношении обязательных платежей фискальной направленности / О. Г. Воронцов // Актуальные проблемы рос. права. — 2017. — № 7. — 1,1 п. л.

Обеспечение целевого характера использования средств, предоставляемых хозяйственным обществам в рамках бюджетных инвестиций / О. Г. Воронцов // Финансовое право. — 2017. — № 6. — 0,6 п. л.

Правовые дефекты принципа эффективности использования бюджетных средств / О. Г. Воронцов // Журнал рос. права. — 2017. — № 2. — 0,6 п. л.

На диссертацию и автореферат поступили отзывы:

1. Официального оппонента Пауля Алексея Георгиевича, д.ю.н., доцента, профессора кафедры финансового права юридического факультета ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет», имеющий положительный характер, в котором отмечаются отдельные дискуссионные положения: 1. Принципы бюджетной системы рассматриваются автором как основополагающие требования, которые определяют особенности организации бюджетной деятельности публично-территориальных образований, бюджетно-правовое регулирование в целом и реализация которых обеспечивает стабильность формирования, функционирования и развития бюджетного права. В связи с этим встает вопрос, имеются ли основания для переименования принципов бюджетной системы в принципы бюджетного права или в какое-то иное более широкое понятие. 2. На с.35-36 работы автор предлагает рассматривать в качестве примера юридической фикции утверждение бюджета на плановый период. На наш взгляд, недостаточный учет показателей планового периода при формировании и утверждении бюджета на очередной финансовый год вряд ли является фикцией. Видимо, это является недостатком реализации норм о трехлетнем бюджетном планировании, с которым необходимо бороться, а не обозначать (признавать) в качестве юридической фикции. 3. На с.160 работы предлагается включать в состав отношений по поводу доходов бюджета, в которых реализуются принципы бюджетной системы РФ, не только отношения, складывающиеся в связи с фактически зачисленными средствами на единый счет бюджета, но также и отношения по поводу прогнозирования и поступления средств в доход бюджета. Как представляется, такой вывод требует уточнения применительно к составу отношений по поступлению доходов в бюджеты. Вряд ли следует включать в предмет бюджетного права отношения по поступлению доходов в бюджетную систему, складывающиеся с участием банков при перечислении средств на счета для учета доходов, распределяемых между бюджетами бюджетной системы (счет № 40101). Эти отношения составляют предмет налогового права (ст.60 НК РФ) или института неналоговых доходов. 4. На с.168 работы автор соглашается с индивидуальной возмездностью налоговых сборов, означающей возникновение встречного обязательства государства перед плательщиком. Однако данный вывод

делается без какого-либо обоснования. В науке финансового права существует широкая дискуссия относительно признаков сборов, в том числе их возмездности. В связи с этим необходимо более глубокое обоснование позиции автора по этому вопросу. 5. На с.167 диссертации автор касается налоговых платежей в бюджеты. Однако относит к ним лишь налоги, сборы и страховые взносы. Не до конца понятны причины, по которым из состава налоговых платежей исключены предусмотренные законодательством о налогах и сборах пени и штрафы. Бюджетный кодекс РФ упоминает их в составе налоговых доходов бюджетов (ст.41 БК РФ). 6. При рассмотрении принципа адресности и целевого характера бюджетных средств в качестве его недостатка называется отсутствие требования о своевременности доведения бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств до конкретных получателей бюджетных средств (с.185). Как представляется, исходя из буквального его смысла принцип адресности и целевого характера не должен определять временные границы доведения указанных бюджетных данных, его содержание исчерпывается указанием субъекта и цели использования бюджетных средств.

2. Официального оппонента Вершило Татьяны Александровны, к.ю.н., доцента, доцента кафедры финансового права ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», имеющий положительный характер, в котором отмечены следующие недостатки, которые требуют как уточнения, так и дополнительных пояснений: 1. Так, поддерживая авторские определения «бюджетного права» (с. 62-63) и «принципов бюджетного права» (положение 1, выносимое на защиту, с. 64) следует отметить, что раскрывая содержание этих понятий через бюджетную деятельность автор, однако, не исследует сущность категории «бюджетная деятельность», которая исходя из заявленных авторских определений, является для них базовой. В связи с этим хотелось бы пояснений автора, что с его точки зрения является бюджетной деятельностью государства, какими методами она осуществляется, какие выполняет функции, на каких принципах строится и что составляет ее организационно-правовую сущность. 2. Требуется дополнительное пояснение утверждение автора о том, что принципы бюджетной системы можно рассматривать как формализованную форму принципов бюджетного устройства РФ наряду с общеправовыми принципами, присущими российской правовой системе (законность, разделение властей, федерализм и др.). Поскольку любое диссертационное исследование предполагает решение дискуссии, а сам автор пишет, что по этому вопросу дискуссии не завершены. 3. Параграф 2.2 исследования носит название «Эффективность реализации принципов бюджетной системы Российской Федерации». Однако определение эффективности с точки зрения правовой категории требует применения, в том числе и анализа на основе статистических данных, которые в диссертационном исследовании отсутствуют. Приведение статистических данных еще больше бы обогатило диссертацию. 4. В диссертационном исследовании диссертант не приводит определения «эффективность бюджетных расходов». Хотелось бы услышать мысли автора по этому поводу.

3. В отзыве заведующей кафедрой финансового и экологического права Института права ФГБОУ ВО «Башкирский государственный университет», д.ю.н., профессора Саттаровой Н.А., носящем положительный характер, отмечено, что автореферат не отражает мнения диссертанта относительно того, как соотносятся принципы бюджетной системы и принципы бюджетного процесса, как особого вида деятельности уполномоченных субъектов бюджетных правоотношений, в системе принципов бюджетного права. Следует также отметить, что автору следовало представить краткий комментарий особенностей реализации принципов бюджетной системы, изложенных в п.5 положений, выносимых на защиту (например, «универсальна»).

4. В отзыве заведующей кафедрой административного и финансового права ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный университет», д.ю.н., профессора Шевелевой Н.А., носящем положительный характер, отмечается, что в седьмом положении, выносимом на защиту, не вполне отчетливо выражена мысль автора о новом понимании взаимодействия бюджетных мер принуждения и реализации принципов бюджетной системы РФ, традиционно меры ответственности и меры принуждения, используемые в любой отрасли законодательства, направлены на обеспечение достижения целей правового регулирования соответствующих общественных отношений, то же самое, полагаем, наблюдается и в бюджетной сфере; имеются ли какие-либо отличия в определении эффективности норм-принципов от эффективности обычных, рядовых правовых норм? Также интересна позиция автора о необходимости расширения перечня бюджетных мер принуждения.

5. В отзыве заведующей кафедрой административного и финансового права ИФиП ФГАОУ ВО «Новосибирский национальный исследовательский государственный университет», д.ю.н., доцента Омелёхиной Н. В., носящем положительный характер, отмечается, что в тезисе 2, выносимом на защиту, автор, анализируя соотношение принципов в бюджетном праве, определяет принципы бюджетной системы РФ как «формализованную форму» принципов бюджетного устройства РФ. Представляется, что подобное утверждение несколько не согласуется как с общефилософским пониманием формы того или иного явления, так и с теоретико-правовым пониманием принципов права. Кроме того, было бы интересным узнать авторскую позицию не только в части соотношения принципов бюджетной системы РФ с принципами бюджетного устройства РФ, но также и иными институциональными принципами в рамках бюджетного права, например, с принципами межбюджетных отношений, принципами бюджетного процесса, принципами применения мер бюджетного принуждения и пр. В тезисе 8, выносимом на защиту (с. 12 автореферата), при определении правовых дефектов реализации принципа эффективности использования бюджетных средств, в качестве одного из них автор указывает на «дефект недостатка правового регулирования». В связи с чем возникает вопрос о возможности существования «достоинств недостатка правового регулирования». Думается, что недостаток правового регулирования сам по себе и является причиной дефекта реализации рассматриваемого принципа. Равным образом подобное можно утверждать и в

отношении отмечаемого автором «дефекта декларативности». Поскольку автором в диссертационном исследовании обосновывается непосредственное регулятивное воздействие принципов бюджетной системы РФ, то соответственно декларативность формулирования таких принципов есть препятствие их эффективной реализации.

6. В отзыве заместителя декана Высшей школы государственного аудита МГУ имени М.В. Ломоносова ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова», доцента кафедры государственного аудита, кандидата юридических наук Васильева А.А., носящем положительный характер, указывается на то, что аргументированно критикуя формализованное содержание принципа эффективности использования бюджетных средств (с.27), диссертант, тем не менее, не предлагает своих формулировок, что требует уточнения. Указывается, что отсутствие единого подхода среди органов государственного (муниципального) финансового контроля к квалификации неэффективного использования бюджетных средств ведет к различной оценке общественной опасности выявленного нарушения и его последствий (стр.27-28). Однако автор не поясняет, какие последствия имеются в виду, в чем они выражаются.

7. В отзыве доцента кафедры административного и финансового права ФГБОУ ВО «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)», к.ю.н. Гончаровой Е.А., носящем положительный характер, отмечается, что одной из особенностей реализации принципов бюджетной системы РФ, выделенной диссертантом, является «универсальность» (пятое положение на защиту). Однако не вполне ясно, о какой именно универсальности говорит автор (универсальность по кругу лиц, по времени и др.)? В восьмом положении на защиту сформулированы выделенные четыре «правовых дефекта реализации принципа эффективности использования бюджетных средств». Вместе с тем, автор не раскрывает, что именно, по его мнению, представляют из себя выделенные дефекты (пробел правового регулирования, юридическая ошибка и др.).

8. В отзыве доцента кафедры административного и финансового права Юридического института ФГАОУ ВО «Северо-Кавказский федеральный университет», к.ю.н., доцента Боташевой Л.Э., носящем положительный характер, отмечается, что, во-первых, остаётся дискуссионный момент, связанный с определением принципов бюджетного права, не в контексте их цели, а в силу их традиционной близости в понятийном аспекте с принципами налогового права (с. 9). Не совсем понятна новизна в определении принципов бюджетного права, высказанная О.Г. Воронцовым. В чем отличие от определений иных принципов финансового права, где также указывается, что они представлены как требования, основанные на признанных обществом конституционных и иных ценностях? Необходимость усиления конкретики в определении понятийных особенностей принципов бюджетного права, способствовало бы более целостному взгляду на их роль и место в близких между собой по смыслу и содержанию институтах права, а также четкости, ясности и согласованности основных идей, определяющих содержание принципов российского права, в том числе и финансового права.

Во-вторых, не совсем понятна позиция автора в области соотношения принципов бюджетного права с другими принципами права, например, межотраслевыми или отраслевыми, а также принципами бюджетной системы и бюджетного устройства (с. 9). Из положения 2, выносимого на защиту, не совсем ясно, в чем разница между указанными выше принципами. В связи с этим, вызывает интерес оценка такого соотношения автором работы и требует дополнительной аргументации.

9. В отзыве аудитора контрольно-счетной палаты Москвы, члена Руководящего Комитета Европейской организации региональных органов внешнего контроля государственных финансов (ЕВРОРАИ), кандидата юридических наук Чегринца Е.А., носящем положительный характер, замечания отсутствуют.

10. В отзыве доцента Департамента социологии, истории и философии ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» (Финансовый университет), кандидата экономических наук, доцента Брега Г.В., носящем положительный характер, замечания отсутствуют.

Во всех поступивших отзывах на диссертацию и автореферат отмечены актуальность избранной темы исследования, обоснованность сформулированных в диссертации положений, выводов и рекомендаций. Во всех отзывах отмечено, что диссертация и автореферат соответствуют Положению о присуждении ученых степеней, а автор Воронцов Олег Григорьевич, заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.04 – Финансовое право; налоговое право; бюджетное право.

Выбор официальных оппонентов и ведущей организации обосновывается их признанным авторитетом в области финансового права, специализацией и сферой научных исследований, наличием достаточного количества исследований по теме, рассматриваемой соискателем, способностью определить ее научную и практическую значимость.

Диссертационный совет отмечает, что на основании выполненных соискателем исследований:

- *решена* научная задача по выработке и обоснованию теоретических и практических положений, направленных на раскрытие правовых основ реализации принципов бюджетной системы Российской Федерации, а также на совершенствование бюджетного законодательства в части обеспечения реализации указанных принципов, имеющих значение для развития доктрины и практики применения бюджетного права.

Оригинальные подходы, предложенные автором для исследования теоретико-правовых основ реализации принципов бюджетной системы Российской Федерации, позволили:

- *доказать*, что принципы бюджетной системы РФ являются элементом системы принципов бюджетного права и наряду с общими принципами права, присущими всей правовой системе, межотраслевыми и отраслевыми принципами, свойственными финансовому праву и всем его элементам, принципы бюджетной системы РФ

распространяются на все элементы системы бюджетного права как подотрасли финансового права;

- *обосновать*, что принципы бюджетной системы РФ воплощают часть принципов, образующих систему принципов бюджетного права, являясь формой их нормативного выражения. Одновременно с этим принципы бюджетной системы РФ являются формализованной формой принципов бюджетного устройства РФ наряду с общеправовыми принципами, присущими российской правовой системе;

- *выявить* систему гарантий реализации принципов бюджетной системы и провести их классификацию на общие и специальные;

- *обосновать* особенности реализации принципов бюджетной системы РФ;

- *выявить* правовые дефекты реализации принципа эффективности использования бюджетных средств и предложить модель трехуровневого регулирования для их устранения;

- *выявить* тенденцию распространения принципа адресности и целевого характера бюджетных средств на деятельность неучастников бюджетного процесса, которая проявляется в форме контрольной деятельности органов, уполномоченных на осуществление контроля в финансово-бюджетной сфере;

- *обосновать*, что применение бюджетных мер принуждения в рамках установленных составов бюджетных нарушений способствует поддержанию бюджетной дисциплины, что является залогом надлежащей правореализации участниками бюджетных правоотношений всех принципов бюджетной системы РФ;

- *доказать* необходимость и целесообразность внесения ряда изменений в действующую редакцию БК РФ в части, касающейся регулирования отношений, связанных с принципами бюджетной системы РФ.

Теоретическая значимость исследования обоснована тем, что:

разработано авторские определения понятий «принципы бюджетного права», «реализация принципов бюджетной системы РФ», что способствует развитию категориального, понятийного аппарата финансового (бюджетного) права;

разработаны оригинальные подходы к реализации принципов бюджетной системы Российской Федерации в основных формах, выделяемых доктриной права – осуществление (использование), исполнение, соблюдение и применение.

определены основные цели принципов бюджетной системы РФ и проведена классификация и соотношение видов принципов;

изложен авторский подход к пониманию реализации принципов бюджетной системы РФ (в широком и узком смыслах).

Все вышеуказанное в совокупности расширяет понятийно-категориальный аппарат финансового (бюджетного) права и обогащает финансово-правовую науку новыми знаниями. Выводы и предложения, содержащиеся в настоящей работе, направлены на развитие и углубление теоретических положений, касающихся теоретико-правовых основ реализации принципов бюджетной системы Российской Федерации и пополняет теоретические исследования по данной проблематике.

Применительно к проблематике диссертации эффективно использован комплекс современных общенаучных способов и методов познания

(эмпирический, диалектический, сравнительно-исторический методы, методы анализа и синтеза, индукции и дедукции, частные и специальные методы), общенаучных подходов к познанию (диалектико-материалистический, системный подходы), а также совокупность методов научного познания, используемых юридической наукой (сравнительного правоведения, правового моделирования и прогнозирования и др.), что позволило обеспечить всесторонность изучения исследуемых явлений, достоверность и непротиворечивость положений диссертационной работы. Исследование выполнено при помощи специальных методов юридической науки. Формально-юридический метод, включающий такие приемы, как описание и анализ финансово-правовых норм и правоотношений, их толкование и классификация, позволил сформулировать сущностные признаки исследуемых понятий.

Значение полученных соискателем результатов исследования для практики подтверждается тем, что теоретические положения и выводы работы могут быть использованы:

- в научно-исследовательской деятельности в сфере бюджетных правоотношений;
- в нормотворческой деятельности при совершенствовании бюджетного законодательства Российской Федерации;
- в практической юридической работе, в т.ч. в нормотворческой и правоприменительной деятельности органов государственной власти;
- при подготовке учебной, учебно-методической литературы по финансовому (бюджетному) праву, комментариев соответствующих нормативно-правовых актов;
- преподавании учебных дисциплин «Финансовое право», «Бюджетное право», смежных дисциплин, магистерских программ финансово-правового направления.

Оценка достоверности результатов исследования выявила, что сделанные диссертантом выводы и полученные результаты:

- базируются на фундаментальных научных разработках, выводах и предложениях ведущих ученых о принципах бюджетной системы;
- опираются на сравнительный анализ данных, полученных автором, и данных, полученных иными исследователями по сходной тематике исследования;
- основываются на всестороннем анализе нормативных правовых актов, материалов судебной и иной правоприменительной практики, затрагивающих различные аспекты реализации принципов бюджетной системы Российской Федерации.

Личный вклад соискателя состоит в самостоятельной разработке теоретических положений и решении поставленной научной задачи, практических проблем, имеющих существенное значение для дальнейшего развития науки и совершенствования практики реализации принципов бюджетной системы Российской Федерации в бюджетных правоотношениях. Результаты проведенного исследования отражены в публикациях по теме исследования, докладывались на

научно-практических конференциях и апробировались в деятельности Контрольно-счетной палаты Москвы, в учебном процессе.

На заседании 25 сентября 2019 года диссертационный совет по результатам публичной защиты принял решение присудить Воронцову Олегу Григорьевичу ученую степень кандидата юридических наук.


При проведении тайного голосования диссертационный совет в количестве 15 человек, из них 8 докторов по специальности рассматриваемой диссертации, участвовавших в заседании, из 21 человек, входящих в состав совета, проголосовал: за присуждение ученой степени – 15, против присуждения ученой степени – 0, недействительных бюллетеней – 0.

Председатель
диссертационного совета Д 503.001.04
доктор юридических наук, профессор

И.о. ученого секретаря
диссертационного совета Д 503.001.04
доктор юридических наук

25 сентября 2019 г.


И.И. Кучеров


Н. Г. Доронина

Подпись сотрудника Федерального государственного
научно-исследовательского учреждения «Институт
законодательства и сравнительного правоведения при
Правительстве Российской Федерации»
И.И. Кучеров, Н.Г. Доронина
Заведующий отделом
управления персоналом

