

«УТВЕРЖДАЮ»

Директор

Института законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве

Российской Федерации

Академик РАН, д.ю.н., профессор

Т.Я. Хабриева



(Handwritten signature)

«2» ноября 2018 г.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

ФЕДЕРАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОГО УЧРЕЖДЕНИЯ «ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Диссертация Мейтарджяна Давида Арменовича на тему: «Риски в бюджетных правоотношениях» выполнена в отделе финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

В период подготовки диссертации Мейтарджян Давид Арменович являлся аспирантом очной формы обучения в ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», а также проходил государственную гражданскую службу в центральном аппарате Федерального агентства по управлению государственным имуществом в должности советника отдела Управления правового обеспечения и судебной защиты.

В 2015 г. Д.А. Мейтарджян с отличием окончил Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова по специальности «Юриспруденция».

Справка о сдаче кандидатских экзаменов выдана в 2018 году в ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»

Научный руководитель – доктор юридических наук, доцент, Поветкина Наталья Алексеевна, работает в должности заведующей отделом финансового, налогового и бюджетного законодательства ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

По результатам рассмотрения и обсуждения диссертации Д.А. Мейтарджяна на тему «Риски в бюджетных правоотношениях», выполненной по специальности 12.00.04 – Финансовое право, налоговое право, бюджетное право, на заседании отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства принято следующее заключение.

Диссертация Д.А. Мейтарджяна написана единолично, содержит совокупность новых научных результатов и имеет внутреннее единство, является научно-квалифицированной работой. На основании выполненных соискателем исследований разработана и решена новая научная идея, обогащающая научную концепцию по разработке теоретических и практических основ управления рисками в бюджетных правоотношениях в Российской Федерации, что позволило выработать научно обоснованные предложения по совершенствованию законодательства и практики его применения в исследуемом вопросе. Форма изложения содержания характеризуется активным применением средств логического мышления, аргументированностью суждений и точностью приводимых данных. Выводы и предложения диссертанта отвечают требованиям оригинальности, уникальности, могут быть квалифицированы как научное достижение и использованы в законотворческой и правоприменительной деятельности, а также для дальнейших научных исследований правовых проблем

финансового (бюджетного) права. Диссертационное исследование не содержит некорректных заимствований.

Актуальность темы исследования. В эпоху динамично развивающихся финансовых общественных отношений, сопряженных с влиянием внешних и внутренних вызовов и угроз, особое значение приобретает обеспечение устойчивости финансовой системы Российской Федерации, центральным звеном которой выступает бюджет. От эффективности функционирования бюджетной системы зависит надлежащее исполнение государством возложенных на него функций и стоящих перед ним задач. Вместе с тем в настоящее время функционирование бюджетной системы подвержено различным рискам, требующим своевременного и адекватного реагирования на них.

Именно поэтому в Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019 - 2024 годах (распоряжение Правительства РФ от 31.01.2019 № 117-р) уделяется особое внимание формированию единства подходов к управлению рисками в финансово-бюджетной сфере на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации, в том числе с применением взаимосвязанных карт рисков органов государственного финансового контроля и ведомственного контроля (внутреннего финансового аудита) с организацией информационного обмена о результатах контрольной деятельности и выявляемых рисках в финансово-бюджетной сфере.

Поскольку рисковые явления объективируются в бюджетных отношениях, опосредованных нормами финансового (бюджетного) права, последнее приобретает ключевую роль в управлении рисками в названной сфере. Между тем несмотря на чрезвычайную важность данной проблемы, вопросы управления рисками в бюджетных правоотношениях, как правило, остаются за пределами финансово-правовых исследований.

При этом отсутствие доктринальных подходов к понятию риска в бюджетных правоотношениях, классификации его видовых модификаций,

исследований правовых средств управления рисками значительно затрудняют практическую деятельность, связанную с идентификацией и оценкой рисков явлений, а также своевременным воздействием на риски и их негативные последствия.

Таким образом, необходимость теоретического осмысления сущности риска в бюджетных правоотношениях в целях совершенствования процессов управления указанными рисками и обусловила актуальность диссертационного исследования.

Личное участие автора в получении результатов научного исследования, изложенных в диссертации, проявляется в самостоятельной разработке и решении поставленной научной задачи, теоретических и практических проблем, имеющих существенное значение для финансово-правовой науки, апробации его результатов, в выработке предложений по совершенствованию механизма правового регулирования в исследуемой сфере, а также в непосредственном участии соискателя в получении результатов, изложенных в исследовании, а именно:

1. В целях развития доктрины финансового (бюджетного) права сформулировано авторское определение понятия риска в бюджетных правоотношениях, под которым следует понимать обусловленное предпосылками (факторами риска) и управляемое с помощью правовых средств вероятное наступление событий или совершение действий (рисковые явления), которые препятствуют реализации бюджетно-правовых моделей регулирования (либо влекут конструирование неэффективных (дефектных) моделей), приводя к снижению качества бюджетной деятельности публично-правового образования, имеющему негативный социальный эффект.

2. Установлено, что управление рисками в бюджетных правоотношениях представляет собой воздействие с помощью правовых средств на вероятность возникновения рисков явлений и (или) масштаб их негативных последствий и возможно исключительно в рамках целостной

(интегративной) системы, состоящей из образующих в процессе взаимодействия структурное единство следующих элементов:

- стратегия (содержит цель управления рисками — достижение устойчивого функционирования бюджетной системы, обеспечивающего планомерное социально-экономическое развитие государства и муниципальных образований);
- принципы управления рисками (безусловная интегрированность управления рисками во все процессы функционирования бюджетной системы, систематичность и своевременность осуществления управления рисками, адаптивность системы управления рисками к изменяющимся внешним и внутренним факторам риска, открытость и прозрачность системы управления рисками, достаточная информационная обеспеченность управления рисками);
- объекты управления (факторы риска и (или) негативные последствия рискованных явлений в бюджетной сфере);
- тактика (применение методов управления рисками в рамках стадий управления рисками: идентификация риска, оценка риска, реагирование на риск (принятие решения), мониторинг и пересмотр системы управления рисками);
- субъекты управления рисками (все субъекты бюджетного права, в том числе неучастники бюджетного процесса);
- правовые средства управления рисками (объединяют как инструменты управления рисками (финансово-правовые институты, статусы, режимы и др.), так и правомерные деяния субъектов управления, направленные на достижение стратегической цели управления рисками в бюджетных правоотношениях).

3. Выявлено, что все субъекты бюджетного права вовлечены в процесс управления рисками в бюджетных правоотношениях в силу предоставленных им соответствующих полномочий в финансово-бюджетной сфере:

по выработке финансовой и бюджетной политики; принятию нормативных правовых актов, регламентирующих функционирование бюджетной системы; непосредственному управлению финансовыми ресурсами; осуществлению экспертизы, контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере; разрешению бюджетно-правовых споров.

4. Обоснована целесообразность учреждения в Российской Федерации особого субъекта управления рисками в бюджетных правоотношениях – независимого фискального института (совета) (independent fiscal institution; далее — НФИ) в статусе подотчетного Федеральному Собранию РФ Национального финансово-бюджетного агентства с предоставлением ему следующих основных полномочий: комплаенс-контроль в финансово-бюджетной сфере; подготовка (оценка) макроэкономических и бюджетных прогнозов; экспертиза (качественный анализ и квантификация) рисков, сопряженных с доходами или расходами бюджетов.

5. Аргументировано, что легальное закрепление основных элементов единой системы управления рисками в бюджетных правоотношениях создаст необходимую правовую основу для качественного функционирования правового механизма управления рисками и будет способствовать своевременным идентификации, оценке рисков и адекватному реагированию на них. Предложенная автором концепция построения системы управления рисками может служить теоретической основой для совершенствования бюджетного законодательства в данной области (в частности законодательная фиксация термина «риск», формирование системы субъектов управления рисками и их правовой статус и др.).

6. В целях систематизации знаний о рисках в бюджетных правоотношениях осуществлена их научная классификация.

Риски в бюджетных правоотношениях могут быть классифицированы в зависимости: от уровня бюджетной системы — на федеральные,

региональные и муниципальные; от объекта, по поводу которого складываются бюджетные правоотношения — на имущественные и неимущественные; от стадии бюджетного процесса — на риски на стадии составления проектов бюджета, риски на стадии рассмотрения и утверждения бюджетов; риски на стадии исполнения бюджетов, риски на стадии составления, внешней проверки, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности; от статуса субъекта управления рисками — на риски, управление которыми осуществляют субъекты общей компетенции, и риски, управление которыми осуществляют субъекты специальной компетенции; от источника рискогенного фактора — на внешние и внутренние; от стадии правового регулирования бюджетных отношений — на правотворческие и правореализационные.

7. Категорированы средства управления правотворческими рисками в бюджетной сфере, связанными с рискогенными факторами среды, в которой осуществляется регламентируемая финансовым правом деятельность, то есть рисками, сопряженными с неопределенностью и непредсказуемостью самой финансовой сферы: экономический анализ права, оценка регулирующего воздействия, институт государственного аудита, экспертно-аналитическая и контрольная деятельность НФИ.

Доказано, что к средствам управления правотворческими рисками в бюджетной сфере, связанными с общеправовыми факторами, определяемыми состоянием источников финансового права и внешним влиянием на них, относятся признание и соблюдение международных стандартов финансовой деятельности (норм «мягкого права» - soft law) и судебный нормоконтроль.

В качестве средства управления правотворческими рисками в бюджетной сфере, обусловленными внутрисистемными рискогенными факторами, присущими самому процессу создания закона, предложено законодательное регулирование лоббизма в финансово-бюджетной сфере.

8. Обосновано, что средством управления правореализационными рисками незаконного (в том числе нецелевого и неэффективного) использования бюджетных средств выступает предварительный, текущий и последующий финансовый (бюджетный) контроль, к наиболее инновационным инструментам которого относятся бюджетный мониторинг, казначейское сопровождение средств, казначейское обеспечение обязательств (казначейский аккредитив), а также аудит эффективности.

Минимизация правореализационного риска нарушения прав граждан и общественных институтов на участие в управлении публичными финансами может достигаться путем внедрения в процессы функционирования бюджетной системы технологии блокчейн, способной поднять на беспрецедентно высокий уровень возможности общественного аудита в области публичных финансов, а также содействовать развитию института прямой (непосредственной) демократии в бюджетной сфере.

Научная новизна диссертации определяется разработкой и решением научной задачи, имеющей значение для теории бюджетного права и практики применения бюджетного законодательства, и заключается в том, что впервые в науке финансового права предпринята попытка комплексного исследования сущности и признаков риска в бюджетных правоотношениях, изучен правовой механизм управления рисками в бюджетных правоотношениях, упорядочен и усовершенствован категориально-понятийный аппарат доктрины бюджетного права, выработаны предложения, направленные на совершенствование правового регулирования управления рисками в бюджетной сфере.

Теоретическая значимость исследования обусловлена актуальностью и новизной рассматриваемых проблем. На диссертационном уровне впервые проведен анализ теоретических основ управления рисками в бюджетных правоотношениях, финансово-правовая доктрина обогатилась

концептуальными основами построения системы управления рисками в бюджетных правоотношениях.

Полученные в ходе исследования выводы и предложения способствуют получению обоснованного представления о ранее недостаточно разработанных вопросах правовой природы рисков в бюджетных правоотношениях, видовой модификации названных рисков, субъектах и правовых средствах управления рисками в бюджетной сфере. Содержащиеся в диссертации положения могут быть использованы в научно-исследовательской деятельности, в учебном процессе в высших учебных заведениях при преподавании курса финансового (бюджетного) права.

Практическая значимость исследования заключается в том, что полученные выводы могут быть использованы в целях совершенствования правотворческой и правореализационной деятельности в бюджетной сфере. Выявленные рискогенные факторы и предложенные правовые средства управления рисками в бюджетной сфере могут быть использованы как при подготовке бюджетных реформ, так и в ходе правоприменительной деятельности органов государственной власти. Материалы и теоретические положения диссертации могут быть использованы в дальнейшем при разработке теоретических и практических проблем финансового и бюджетного права в Российской Федерации, а также в рамках преподавания соответствующих учебных дисциплин, в частности при чтении базовых учебных курсов по финансовому и бюджетному праву, специальных магистерских курсов, связанных с темой диссертации, в ходе осуществления учебного процесса аспирантами Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Ценность научных работ автора проявляется в формировании целостной концепции правового механизма управления рисками

в бюджетных правоотношениях, которая, в свою очередь, дополняет и развивает теорию бюджетного права по исследованным вопросам.

Полнота изложения материалов диссертации отражена в работах, опубликованных диссертантом, общим объемом 2, 46 п. л.:

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, указанных в перечне Высшей аттестационной комиссии при Минобрнауки России:

1. Понятие и признаки рисков в сфере бюджетных правоотношений / Д. А. Мейтарджян // Финансовое право. — 2017. — № 9. — 0, 62 п. л.

2. Концепция построения системы управления рисками в сфере бюджетных правоотношений / Д. А. Мейтарджян // Финансовое право. — 2018. — № 3. — 0, 64 п. л.

3. Экономический анализ права как средство управления законодательскими рисками в финансово-бюджетной сфере / Д. А. Мейтарджян // Финансовое право. — 2018. — № 10. — 0, 7 п. л.

4. «Independent fiscal institution» в механизме обеспечения финансовой устойчивости государства / Н. А. Поветкина, Д. А. Мейтарджян // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. — 2018. — № 3. — 0, 5 п. л. (авторство не разделено).

Степень достоверности и апробация результатов исследования.

Подготовка и обсуждение диссертации проводились в отделе финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Теоретические положения диссертации и научно-практические рекомендации представлены в публикациях автора, в том числе в научных журналах, указанных в перечне ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования в Российской Федерации.

Основные теоретические положения и полученные по результатам исследования выводы использовались:

- при проведении практических занятий в магистратуре Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ;
- в докладе на секции публичного права Ученого совета Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ;
- при выступлениях с докладами на конференциях (круглых столах).

Соответствие диссертации специальности. Диссертация Мейтарджяна Давида Арменовича на тему «Риски в бюджетных правоотношениях», представленная на соискание ученой степени кандидата юридических наук, соответствует специальности 12.00.04 – Финансовое право, налоговое право, бюджетное право и отвечает требованиям Положения о порядке присуждения ученых степеней.

Диссертация Мейтарджяна Давида Арменовича на тему «Риски в бюджетных правоотношениях» **рекомендуется к защите** на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.04 – Финансовое право, налоговое право, бюджетное право.

Заключение принято на заседании отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

На заседании присутствовало - 7 человек.

Результаты голосования: «за» - «7» чел., «против» - «0» чел., воздержалось – «0» чел. (протокол № 16 от 23.11.2018г.).

Заведующая отделом финансового,
налогового и бюджетного законодательства,
доктор юридических наук, доцент



Н.А. Поветкина