

«УТВЕРЖДАЮ»

Директор
Института законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве
Российской Федерации,
Академик РАН, д.ю.н., профессор
Т.Я. Хабриева



2018 г.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

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

Диссертация Воронцова Олега Григорьевича на тему: «Принципы бюджетной системы Российской Федерации: теоретико-правовые основы реализации» выполнена в отделе финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

В период подготовки диссертации соискатель Воронцов Олег Григорьевич являлся аспирантом очной формы обучения в ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», а также работал в Контрольно-счетной палате Москвы в должностях специалиста первой категории, ведущего, главного, старшего государственного инспектора в аудиторском направлении по контрольной и экспертно-аналитической деятельности в сфере городской экономики.

В 2015 г. Воронцов О.Г. с отличием окончил Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, высшая школа

государственного аудита МГУ (факультет), по специальности «Юриспруденция».

Кандидатские экзамены сданы (2016- 2017 г.г.) в ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» (история и философия науки (юридические науки), иностранный язык, специальность финансовое право, налоговое право, бюджетное право), выдано соответствующее удостоверение.

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 Воронцова О.Г. на тему «Принципы бюджетной системы Российской Федерации: теоретико-правовые основы реализации», выполненной по специальности 12.00.04 - Финансовое право, налоговое право, бюджетное право, на заседании отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства принято следующее заключение.

Диссертация Воронцова О.Г. 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 теоретическую основу реализации принципов бюджетной системы РФ, 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 бюджетного права.

Актуальность темы исследования. Ключевым инструментом социально-экономического развития Российского государства являются средства бюджетов бюджетной системы РФ. Именно бюджетные ассигнования выступают необходимой материальной базой для выполнения государством и местным самоуправлением своих функций и решения задач, без чего невозможно развитие общества. В 2018 г. Президентом РФ было определено, что для достижения национальных целей Российской Федерации на реализацию национальных проектов (программ) в приоритетном порядке предусматриваются бюджетные ассигнования при формировании федерального бюджета и направляются дополнительные доходы, образующиеся в ходе его исполнения (п. 16 Указа Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»).

Общепризнано, что направляющую основу правового регулирования формирования, распределения и использования бюджетных средств составляют принципы, присущие финансовому (бюджетному) праву. Современное состояние финансово-правовой науки характеризуется сохранением интереса к тематике принципов, и доктрина бюджетного права не является исключением. Целый ряд положений БК напрямую названы законодателем «принципами» — принципы бюджетной системы РФ. Однако, несмотря на осознание важности данных принципов, вопросы их понимания и реализации продолжают оставаться дискуссионной проблемой как в теории, так и на практике. Участники бюджетных правоотношений зачастую рассматривают принципы бюджетной системы РФ если не в качестве «оторванных» от реальности теоретических конструкций, то в качестве не более чем декларативных положений общего характера, «надстроенных» над системой бюджетно-правовых норм.

Отсутствие у участников бюджетных правоотношений четкого представления о реализации принципов бюджетной системы РФ обусловлено в том числе отсутствием целостного представления о принципах в доктрине бюджетного права. В целом признавая важность и фундаментальный характер принципов бюджетной системы РФ, теория бюджетного права тем не менее не уделяет значительного внимания раскрытию их конкретных свойств. Как правило, интерес доктрины к развитию тематики принципов проявляется в анализе отдельных проблем реализации формализованных принципов, выведении новых принципов из бюджетного законодательства, изучении принципов отдельных институтов бюджетного права. Однако имеющиеся теоретические наработки, применимые к решению существующих проблем, недостаточны, поскольку подробного правового исследования и широкого обсуждения в научной литературе таких вопросов реализации принципов бюджетной системы РФ, отражающих их конкретные свойства, как теоретическая основа, содержание, гарантии, не проводилось в отличие от подобных вопросов, например, реализации принципов налогового права. Кроме того, помимо категорий «принципы бюджетного права» и «принципы бюджетной системы РФ», в литературе встречается также категория «принципы бюджетного устройства РФ» и их соотношение между собой подробно не исследовалось.

В результате единое значение принципов бюджетной системы РФ как правового и социального явления с раскрытием их конкретных свойств не сформировалось. Как следствие, в практике существует противоречивое толкование и правоприменение принципов бюджетной системы РФ, что, в свою очередь, ведет к возрастанию риска ненадлежащего использования бюджетных средств, направляемых государством (местным самоуправлением) на выполнение своих функций и решение задач.

В связи с вышеизложенным для совершенствования государственного (муниципального) управления бюджетными средствами необходимо преодолеть фрагментарность представлений о реализации принципов

бюджетной системы РФ, сложившихся в настоящее время как в теории, так и в практике реализации бюджетного права, что и подтверждает актуальность проведенного исследования.

Личное участие автора в получении результатов научных исследований, 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. Необходимость развития доктрины бюджетного права предопределила разработку авторского определения принципов бюджетного права, под которыми предложено понимать основанные на признанных обществом ценностях, нормативно закрепленные 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.

2. Обосновано, 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.

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 (законность, разделение властей, федерализм и др.).

3. В целях единообразного понимания и научного толкования содержания реализации принципов бюджетной системы РФ определено, что она возможна во всех основных правовых формах, выделяемых доктриной права: осуществление (использование), исполнение, соблюдение и применение. Указанные формы образуют содержание реализации принципов бюджетной системы РФ.

Предложены авторские подходы к пониманию реализации принципов бюджетной системы РФ в широком и узком смыслах. В широком смысле под реализацией принципов бюджетной системы РФ предлагается понимать процесс достижения основных целей, присущих принципам бюджетной системы РФ, в узком смысле — процесс воплощения исходных положений о бюджетной деятельности, организационных основ бюджетной системы РФ, выражающийся в деятельности субъектов бюджетного права в виде основных правовых форм реализации принципов бюджетной системы РФ.

4. Для развития теоретических представлений о принципах бюджетной системы РФ, аргументировано, что им присущи следующие основные цели:

- создание «ядра» правового регулирования бюджетной деятельности публично-территориальных образований;

- обеспечение непротиворечивости и логичности правотворческой, правореализационной, интерпретационной, контрольно-надзорной, юрисдикционной и других разновидностей юридической деятельности, осуществляемой на основании норм бюджетного права;

- непосредственное урегулирование общественных отношений;

- прямое или опосредованное воздействие на правосознание субъектов бюджетного права.

5. С целью формирования целостного представления о принципах бюджетной системы РФ выделены особенности их реализации:

- характеризуется совершением правомерных действий (бездействия) со стороны субъектов права в ходе формирования распределения и использования централизованных фондов публичных денежных средств — бюджетов бюджетной системы РФ;

- связана с публичными интересами, что обусловлено публичным характером бюджетной деятельности, публичной формой собственности на средства бюджетов бюджетной системы РФ;

- непрерывна и циклична, не имеет фиксированных временных границ, определяющих начало и (или) ее окончание, пронизывает все стадии бюджетного процесса;

- универсальна;

- складывается в виде различных правовых форм реализации.

6. В целях структурирования представлений об обеспечении реализации принципов бюджетной системы РФ предложена классификация гарантий их реализации:

- общие гарантии (гарантии в широком смысле), которые отличает общий характер (например, охрана со стороны публично-территориальных образований как часть организационно-властной деятельности их органов);

- специальные гарантии (гарантии в узком смысле) — правовые гарантии, т. е. правовые нормы, выступающие в качестве правовых средств, обеспечивающих реализацию принципов бюджетной системы РФ: связанные с возможностью применения государственного принуждения за нарушения принципов (правовосстановительные меры, плескательные меры, меры юридической ответственности и др.); не связанные с возможностью применения государственного принуждения за нарушения принципов (например, иммунитет бюджета, правила о том, что принятие законов (решений), вносящих изменения в законы (решения), регулирующие налоговые отношения, бюджетные отношения, приводящие к изменению доходов бюджетов бюджетной системы РФ и вступающие в силу в очередном финансовом году и в плановом периоде, осуществляется до дня внесения

законопроектов (проектов решений) о бюджетах в законодательные (представительные) органы).

7. Для формирования целостного представления о гарантиях реализации принципов бюджетной системы РФ обосновано, что возможность применения 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. Гарантирующая функция при этом выполняется как в рамках контрольных правоотношений по поводу предоставления и использования средств бюджета в каждом конкретном случае, так и через сам факт существования системы бюджетных мер принуждения, так как ее наличие стимулирует участников бюджетного процесса надлежащим образом реализовывать принципы бюджетной системы РФ.

Аргументировано, что полномочие финансовых органов принять решение об изменении, отмене или об отказе в применении бюджетных мер принуждения формирует правовую предпосылку к нивелированию значения контрольной деятельности органов, уполномоченных на осуществление контрольной деятельности в финансово-бюджетной сфере.

8. Выделены правовые дефекты реализации принципа эффективности использования бюджетных средств:

- дефект раскрытия содержания эффективности;
- дефект формулировки принципа;
- дефект недостатка правового регулирования;
- дефект декларативности.

Для устранения выделенных дефектов предложена модель трехуровневого регулирования. Минимально необходимые базовые требования предлагается закрепить в бюджетном законодательстве (первый уровень); их раскрытие должно осуществляться в единых методических документах, разрабатываемых в экспертной среде соответствующих органов,

которая к настоящему времени уже сформировалась (второй уровень); итоговая детализация осуществляется в локальных актах уполномоченных органов, разрабатываемых ими самостоятельно (третий уровень).

В рамках первого уровня в бюджетном законодательстве предлагается закрепить требования:

- об относимости, допустимости и достаточности критериев оценки эффективности использования бюджетных средств, разрабатываемых в рамках каждого контрольного мероприятия, в ходе которого проводится такая оценка;

- о независимости разработки критериев;

- об обязательности разработки критериев на основе принятых в среде уполномоченных органов единых методических документов, раскрывающих относимость, допустимость и достаточность данных критериев.

9. Выделена тенденция 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.

Научная новизна диссертации определяется разработкой и решением научной задачи, имеющей значение для теории бюджетного права и практики применения бюджетного законодательства, и заключается в расширении научных представлений о теоретической основе, содержании, гарантиях реализации принципов бюджетной системы РФ, упорядочивании и совершенствовании категориально-понятийного аппарата доктрины бюджетного права, выработке предложений, направленных на совершенствование правового регулирования обеспечения (гарантированности) реализации принципов бюджетной системы РФ.

Теоретическая и практическая значимость исследования обусловлена актуальностью и новизной рассматриваемых проблем. На диссертационном уровне впервые проведен анализ теоретических основ реализации принципов бюджетной системы РФ как требований, правореализация которых возможна

во всех основных формах, выделяемых доктриной права. На основе предложенного подхода в реализации названных принципов на примере федерального бюджета выявлен ряд теоретических проблем, сформулированы предложения по совершенствованию бюджетного законодательства. Полученные в ходе исследования выводы и предложения способствуют получению обоснованного представления о ранее недостаточно разработанных аспектах реализации принципов бюджетной системы РФ, развивают и дополняют понятийный аппарат доктрины бюджетного права.

Практическая значимость исследования обусловлена его направленностью на решение ряда правовых проблем, возникающих в юридической практике при правореализации принципов бюджетной системы РФ, рассматриваемых в качестве требований, предъявляемых к формированию, распределению и использованию средств бюджетов бюджетной системы РФ и обращенных к субъектам бюджетного права. Выводы и предложения, сформулированные диссертантом, могут быть использованы в научно-исследовательской и преподавательской деятельности, нормотворческой работе.

Ценность научных работ автора проявляется в развитии теоретических представлений о реализации принципов бюджетной системы РФ, дополняет и развивает недостаточно разработанные вопросы бюджетного права.

Полнота изложения материалов диссертации отражена в работах, опубликованных диссертантом, общим объемом 5,55 п.л.:

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

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

2. 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.

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

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

5. Об отдельных вопросах применения бюджетных мер принуждения / О. Г. Воронцов // Вестник Московского университета. — Сер. 26, «Государственный аудит». — 2016. — № 4. — 0,6 п. л.

6. Правовая природа бюджетных мер принуждения / О. Г. Воронцов // Финансовое право. — 2016. — № 11. — 0,5 п. л.

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 РФ (далее — ИЗИСП). Теоретические положения диссертации, полученные по результатам исследования основные выводы и предложения представлены в публикациях автора в ряде научных журналов, в том числе указанных в перечне ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Минобрнауки России.

Разработанные диссертантом положения и предложения использовались:

- в деятельности Контрольно-счетной палаты Москвы;
- при проведении практических занятий в магистратуре ИЗиСП;
- в докладе на секции публичного права ученого совета ИЗиСП.
- в докладах и выступлениях на различных конференциях и круглых столах.

Соответствие диссертации специальности. Диссертация Воронцова Олега Григорьевича на тему «Принципы бюджетной системы Российской Федерации: теоретико-правовые основы реализации», 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 Воронцова Олега Григорьевича на тему «Принципы бюджетной системы Российской Федерации: теоретико-правовые основы реализации» **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 ноября 2018 г).

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

Подпись сотрудника Федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»
Н.А. Поветкина
Заведующий отделом
управления персоналом

Н.А. Поветкина