

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 11.12.2019 г. № 10

О присуждении Мейтарджяну Давиду Арменовичу, гражданину Российской Федерации, ученой степени кандидата юридических наук.

Диссертация «Риски в бюджетных правоотношениях» по специальности 12.00.04 – Финансовое право; налоговое право; бюджетное право принята к защите 3 октября 2019 г., протокол № 7 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 Мейтарджян Давид Арменович, 1993 года рождения, в 2015 году окончил федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова» по специальности «юриспруденция».

Соискатель ученой степени кандидата юридических наук освоил программу подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре при федеральном государственном научно-исследовательском учреждении «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» (с 2015 по 2018 гг.), работает в должности заместителя начальника отдела по работе с проблемными активами Управления правового обеспечения и судебной защиты Федерального агентства по управлению государственным имуществом.

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: д.ю.н., доцент, заведующий отделом финансового, налогового и бюджетного законодательства ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» Поветкина Наталья Алексеевна.

Официальные оппоненты:

- Селюков Анатолий Дмитриевич, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры финансового права ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия»;

- Петрова Инга Вадимовна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры финансового права ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

дали положительные отзывы на диссертацию.

Ведущая организация – ФГАОУ ВО «Новосибирский национальный исследовательский государственный университет» (630090, Россия, г. Новосибирск, ул. Пирогова, д. 2), в своем положительном отзыве, подписанном Н.В. Омелёхиной, д.ю.н., доцентом, заведующей кафедрой административного и финансового права ИФиП, утвержденном ректором, членом-корреспондентом РАН, д.физ.-мат.н., профессором М.П. Федоруком, указала, что:

- 1) вызывает ряд вопросов авторское определение понятия риска в бюджетных правоотношениях, сформулированное в тезисе № 1, выносимом на защиту (с. 8 автореферата, с. 8 диссертации). По мнению автора, одним из проявлений рискованных явлений является конструирование неэффективных (дефектных) моделей регулирования. Однако представляется возможным фактическая неэффективность не только дефектной модели, т.е. модели, отклоняющейся от предусмотренной в правовых нормах, но и фактическая неэффективность модели, закрепленной в правовых нормах. Хотелось бы понимать, относится ли подобная ситуация к категории риска в авторском понимании. Кроме того, хотелось бы уточнить, что автор понимает под «качеством бюджетной деятельности» и почему ее снижение имеет только негативный социальный эффект (а негативный политический, экономический эффект следует ли рассматривать как снижение «качества бюджетной деятельности»). К сожалению, ответы на эти вопросы не удалось обнаружить в главе 1 диссертации, обосновывающей авторское определение риска в бюджетных правоотношениях. Аналогичные вопросы можно адресовать и к авторскому определению категории «управление рисками в бюджетных правоотношениях» (с. 90 диссертации). Кроме того, в параграфе 3 главы 1 диссертации (с. 53 - 66 диссертации), посвященном признакам риска в бюджетных правоотношениях, автором обозначены общие признаки риска. Хотелось бы понимать, присущи ли риску в бюджетных правоотношениях какие-либо специфические признаки; 2) автором проведен глубокий анализ правотворческих рисков в бюджетной сфере и правореализационных рисков в бюджетных правоотношениях (с. 130-187). Однако помимо правотворческих и правореализационных рисков в теории права выделяют также и интерпретационные риски. Поскольку в диссертационной работе данная категория рисков не исследовалась, остается не выясненным, существуют ли какие-либо особенности интерпретационных рисков в бюджетных правоотношениях; 3) автор справедливо отнес феномен лоббизма в бюджетной сфере к одному из главных факторов правотворческих рисков, связанных с самим процессом создания закона, и предположил, что в качестве средства управления данным риском может выступить правовое регулирование, направленное на повышение транспарентности и подконтрольности взаимодействия лоббистов с нормотворцами (с. 157, 160). Вместе с тем, диссертант не уточнил, в чем конкретно должно заключаться такое регулирование. Представляется, что автору

следовало подробнее раскрыть содержание предлагаемых правовых норм, регламентирующих лоббистскую деятельность в бюджетной сфере; 4) В качестве одного из средств управления правотворческими рисками в бюджетной сфере, связанными с общеправовыми факторами, автор назвал судебный нормоконтроль, позволяющий избавлять правовую систему от правовых норм, негативно отклоняющихся от бюджетно-правовых моделей регулирования более высокого порядка (с. 156). Однако роль судебных органов в управлении правореализационными рисками в бюджетных правоотношениях диссертантом подробно не исследовалась; 5) Практическая значимость исследования видится автором, в числе прочего, в обосновании целесообразности учреждения в Российской Федерации особого субъекта управления рисками в бюджетных правоотношениях — независимого фискального института (совета) (independent fiscal institution) 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. Однако, как утверждает сам автор, зарубежный опыт создания подобных структур только начинает формироваться в последнее десятилетие (с. 112 диссертации). Хотелось бы понимать позицию автора относительно того, насколько создание еще одного субъекта управления соответствует общей концепции развития системы государственного управления, направленной на исключение дублирующих функций создаваемых структур (достаточно ли применение только одного критерия для разграничения - ex post анализ и ex ante анализ для разграничения полномочий высших органов аудита и независимого фискального института); будут ли распространяться полномочия данной структуры на региональную и муниципальную бюджетную деятельность?

Соискатель имеет 6 опубликованных научных работ, из них по теме диссертации – 5, общим объемом 3,91 печатных листов, в том числе 4 статьи опубликовано в рецензируемых научных изданиях. Наиболее значимые научные работы по теме диссертации:

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 законотворческими 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).

На диссертацию и автореферат поступили отзывы:

1. Официального оппонента Селюкова Анатолия Дмитриевича, д.ю.н., профессора, профессора кафедры финансового права ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», имеющий положительный характер, в котором отмечаются следующие дискуссионные моменты, требующие дополнительной аргументации, уточнения: 1) в концептуальном плане в дополнение к изложенной диссертантом доктринальной позиции логически напрашивается предложение о введении понятия бюджетного целеполагания, которое, будучи оформленным нормами права, позволяет избежать многих рисков уже на стадии планирования бюджетной деятельности. Отдельные мысли автор высказывает по решению названного вопроса, но их желательно было бы подробнее обосновать; 2) требует пояснения мысль о том, что «в эпоху общества риска, когда производство социального богатства неизбежно сопровождается производством социального риска, в условиях качественного изменения антропогенного влияния на окружающий мир предельно обостряется проблема экологического риска» стр. 51. Прежде всего надо пояснить понятие социального богатства; 3) нельзя согласиться с выводом автора относительно того, что «разграничение рисков на частноправовые и публично-правовые является преждевременным» стр.53; 4) недостаточно обоснованы мысли автора относительно роли гражданского общества в недопущении рисков. Желательно было бы обосновать эту позицию через использование категории «публичный интерес».

2. Официального оппонента Петровой Инги Вадимовны, к.ю.н., доцента, доцента кафедры финансового права ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», имеющий положительный характер, в котором отмечены следующие положения, носящие дискуссионный характер: 1) положение третье вызывает сомнение, относительно сущностной составляющей. Представляется неоднозначной формулировка автора «...все субъекты бюджетного права вовлечены в процесс управления рисками ...в силу предоставленных им полномочий в финансово-бюджетной сфере». Реализация не всех бюджетных правоотношений сопряжена с рискованной составляющей, следовательно, четко не прослеживается в названном положении грань между субъектом права (конкретным) и теми полномочиями, позволившими субъекту бюджетного права управлять бюджетными рисками, т.е. не конкретизирован правовой статус подобных субъектов; 2) диссертационное исследование посвящено выявлению рисков в бюджетных правоотношениях, при этом вызывает сомнение отнесение таких сфер, как разрешение бюджетно-правовых споров, принятие нормативно-правовых актов, регламентирующих функционирование бюджетной системы к финансово-бюджетным сферам. Выделение названных сфер, в которых реализуются полномочия по управлению бюджетными рисками, неоднозначно и требует пояснений «на предмет» реализации в них бюджетных правоотношений. 3) в положении восьмом, средством управления правореализационными рисками назван предварительный, текущий и последующий бюджетный контроль, однако в гл. 26 Бюджетного кодекса Российской Федерации текущий контроль, как вид государственного финансового контроля отменен. При этом диссертант

относит бюджетный мониторинг к инструменту бюджетного контроля, подобная позиция не соотносится с бюджетным законодательством, так как ст. 160.2-1 закрепляет осуществление бюджетного мониторинга в рамках внутреннего финансового аудита за соблюдением финансового менеджмента. Вместе с этим, порядок проведения финансово-бюджетного контроля и бюджетного мониторинга различен, так же как и различны цели и задачи их проведения, что определено в актах Федерального казначейства; 4) в качестве конкретизации, необходимо было бы, назвать риски, возникающие в ходе формирования доходов, осуществления расходов и управления бюджетными средствами. В настоящее время Федеральным казначейством осуществляется кеш-менеджмент, заключающийся в управлении бюджетными средствами путем предоставления казначейских депозитов, депозитов «до востребования», депозитов с центральным контрагентом, краткосрочных бюджетных кредитов, осуществления сделок РЕПО, валютный своп, подобные способы управления бюджетными средствами «обременены рисковой компонентой». Следовательно, в положении втором положительным (значимым) было бы, классифицировать риски в зависимости от видов бюджетных правоотношений.

3. В отзыве заместителя декана Высшей школы государственного аудита ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова», доцента кафедры государственного аудита, к.ю.н. А.А. Васильева, имеющем положительный характер, отмечается, что автор недостаточно подробно разграничил полномочия предлагаемого к созданию особого субъекта управления рисками в бюджетных правоотношениях с уже известным отечественному правопорядку и сходным по функциям высшим органом государственного аудита - Счетной палатой Российской Федерации. Представляется, что в качестве правового средства управления правореализационными рисками в бюджетных правоотношениях следовало рассмотреть также и правовой мониторинг.

4. В отзыве заведующей кафедрой административного и финансового права ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный университет», д.ю.н., профессора Н.А. Шевелевой имеющем положительный характер, указывается, что описывая явление риск-менеджмента (с. 124 и последующие) применительно к управлению рисками, автор неосновательно, на наш взгляд, расширяет содержание этого понятия, чем порождает вопрос о том, как разграничивается содержание государственного управления, давно известного российскому праву, и нового термина - риск-менеджмент?

5. В отзыве заместителя руководителя Федерального казначейства, д.ю.н., заслуженного экономиста Российской Федерации А.Ю. Демидова, носящем положительный характер, в качестве дискуссионных положений диссертационной работы, требующих уточнения, отмечается ограничение автором правореализационных рисков в бюджетных правоотношениях лишь рисками незаконного, нецелевого и неэффективного использования бюджетных средств, а также рисками нарушения прав граждан и общественных институтов на участие в управлении публичными финансами, в результате чего недостаточное внимание

было уделено правореализационным рискам, связанным, например, с формированием доходов бюджетов. Кроме того, представляется, что автору следовало более подробно изучить особенности функционирования правового механизма управления рисками в бюджетных правоотношениях на региональном и муниципальном уровне.

6. В отзыве старшего консультанта-юриста АНО «Институт реформирования общественных финансов», к.ю.н., доцента В.А. Яговкиной, имеющем положительный характер, высказаны следующие пожелания и рекомендации: 1) наделение государственного органа функцией управления рисками в бюджетных правоотношениях является интересным предложением, заслуживающим внимания, в том числе и утверждение о его независимом характере. Однако, представляется недостаточно аргументированным вывод о необходимости создания для этой цели отдельного органа (особенно с учетом тенденции оптимизации структуры государственных органов власти и управления, в том числе за счет сокращения их числа). На стр.21 упоминается зарубежный опыт функционирования таких органов, однако, текст автореферата не позволил понять, чей именно опыт и в каком объеме мог бы быть использован. Таким образом, на наш взгляд, тезис о необходимости создания самостоятельного органа в указанных целях нуждается в дополнительной аргументации; 2) В автореферате в качестве нормативной базы исследования указываются официальные документы международных организаций, связанные с темой работы, что позволило соискателю сделать интересные выводы о возможности применения норм так называемого «мягкого права». Однако, при этом из автореферата неочевидно, исследовал ли диссертант зарубежный опыт законодательного регулирования исследуемых рисков в конкретных странах. Представляется, что, хотя диссертант ограничен объемом работы, анализ имеющегося зарубежного опыта мог бы послужить формированию новых выводов по теме исследования (в том числе относительно возможности его использования в России или отсутствия таковой возможности), а также позволил бы усилить аргументацию сделанных заключений и повысить практическую значимость диссертации; 3) судебный нормоконтроль характеризуется автором как средство управления правотворческими рисками в бюджетной сфере, при этом делается вывод, что политические причины вынуждают суды уклоняться от решения связанных с финансами вопросов даже в рамках своей компетенции (стр.23). Однако, из текста автореферата остается неясным, был ли данный вывод сделан в результате анализа судебной практики, поскольку, хотя в составе эмпирической базы исследования упоминаются акты судов (Конституционного, Верховного, арбитражных), в тексте автореферата не содержится никаких конкретных указаний на эти документы. Представляется, что если указанный вывод основан, в том числе, на анализе конкретных актов, это придаст выводу дополнительную аргументированность и повысит практическую значимость всей работы.

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, указывается,

что в качестве оснований для классификации рисков в бюджетных правоотношениях автор предложил уровень бюджетной системы; объект, по поводу которого складываются бюджетные правоотношения; стадии бюджетного процесса; субъект управления рисками; источник рискогенного фактора (с. 20 автореферата). По нашему мнению, гносеологическую и практическую значимость имело бы и разграничение рисков в бюджетных правоотношениях в зависимости от институтов бюджетного права (риски в сфере государственных доходов и расходов, риски в сфере межбюджетных трансфертов, риски в сфере государственного долга и т.д.).

При анализе аудита эффективности как средства управления правореализационными рисками в бюджетных правоотношениях, диссертант поддержал позицию о том, что многообразие направлений бюджетных расходов и финансируемых за счет государственных средств уникальных проектов делает затруднительной какую-либо общеобязательную законодательную унификацию критериев оценки эффективности использования государственных ресурсов и невозможным введение юридической ответственности за неэффективное использование бюджетных средств, в связи с чем за неэффективное использование государственных средств должна наступать политическая, а не юридическая ответственность (с. 24 автореферата). Между тем представляется, что с учетом действующего конституционного и административного законодательства вопрос о механизме реализации политической ответственности (отставка правительства или отдельного министра) требует дополнительного пояснения.

8. В отзыве заместителя руководителя Федерального агентства по управлению государственным имуществом, д.э.н. Е.В. Гаврилина, носящем положительный характер, замечания отсутствуют.

Во всех отзывах на диссертацию и автореферат отмечены актуальность избранной темы, обоснованность научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации, их достоверность и новизна, личный вклад диссертанта в науку. Во всех отзывах отмечено, что диссертация и автореферат соответствуют Положению о присуждении ученых степеней, а ее автор, Мейтарджян Давид Арменович, 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 разработке теоретических и практических основ управления рисками в бюджетных правоотношениях, что позволило выработать

научно обоснованные предложения по совершенствованию законодательства и практики его применения в исследуемом направлении.

Оригинальные подходы, предложенные автором для исследования правового механизма управления рисками в бюджетных правоотношениях, позволили:

- *доказать*, что риск в бюджетных правоотношениях представляет собой 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;

- *обосновать*, что управление рисками в бюджетных правоотношениях возможно исключительно в рамках сложной интегративной системы, в структуру которой входят стратегия, принципы и тактика риск-менеджмента, субъекты и объекты управления, а также правовые средства управления рисками;

- *аргументировать*, 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 своевременной 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, их правовой статус и др.);

- *разработать* научную классификацию рисков в бюджетных правоотношениях в зависимости от уровня бюджетной системы; объекта, по поводу которого складываются бюджетные правоотношения; стадии бюджетного процесса; субъекта управления рисками; источника рискогенного фактора, стадии правового регулирования;

- *выявить* факторы правотворческих рисков в бюджетной сфере и предложить соответствующие им средства управления рисками: экономический анализ права, оценка регулирующего воздействия, институт государственного аудита, экспертно-аналитическая и контрольная деятельность независимого фискального института;

- *выявить* факторы правореализационных рисков в бюджетных правоотношениях, *обосновав*, что к средствам управления ими относятся финансовый контроль, а также внедрение в процессы управления публичными финансами современных информационных технологий.

Теоретическая значимость исследования обоснована тем, что:

разработаны оригинальные подходы к определению таких ключевых понятий в исследуемой сфере, как «риск в бюджетных правоотношениях», «управление рисками в бюджетных правоотношениях»;

определены признаки риска в бюджетных правоотношениях и проведена классификация видов рисков;

изложен авторский подход к рассмотрению системы управления рисками в бюджетных правоотношениях и исследованию внутренней структуры указанной системы;

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 правового механизма управления рисками в бюджетных правоотношениях в Российской Федерации, и пополняют 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 (социологический, диалектико-материалистический, системный подходы), а также совокупность методов научного познания, используемых юридической наукой (формально-юридического, сравнительного правоведения, правового моделирования и прогнозирования, экономического анализа права и др.), что позволило обеспечить всесторонность изучения исследуемых явлений, достоверность и непротиворечивость положений диссертационной работы. Формально-юридический метод, включающий такие приемы как описание и анализ финансово-правовых норм, их толкование и классификация, позволил сформулировать сущностные признаки исследуемых понятий. Сравнительно-правовой метод позволил изучить зарубежный опыт управления рисками в бюджетных правоотношениях.

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

- в научно-исследовательской деятельности при изучении рисков в бюджетных правоотношениях;
- 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 правовом механизме управления рисками в бюджетных правоотношениях;

- опираются на сравнительный анализ данных, полученных автором, и данных, полученных иными исследователями по сходной тематике исследования;
- основываются на всестороннем анализе нормативных правовых актов, в том числе нормативных правовых актов зарубежных стран, международных договоров, официальных документов международных финансовых организаций, материалов судебной и иной правоприменительной практики, затрагивающих различные аспекты правового регулирования управления рисками в бюджетных правоотношениях.

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 правового регулирования управления рисками в бюджетных правоотношениях. Результаты проведенного исследования отражены в публикациях по теме исследования, докладывались на международных и иных научно-практических конференциях и апробировались в учебном процессе.

На заседании 11 декабря 2019 года диссертационный совет по результатам публичной защиты принял решение присудить Мейтарджяну Давиду Арменовичу ученую степень кандидата юридических наук.

При проведении тайного голосования диссертационный совет в количестве - человек, из них - докторов по специальности рассматриваемой диссертации, участвовавших в заседании, из 21 человек, входящих в состав совета, проголосовал: за присуждение ученой степени — 14, против присуждения ученой степени — 0, недействительных бюллетеней — 0.

Председатель
диссертационного совета Д 503.001.04
доктор юридических наук, профессор

И.И. Кучеров

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

Н.Г. Дороница

11 декабря 2019 г.

