

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО СОВЕТА 02.1.002.02,
СОЗДАННОГО НА БАЗЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО
НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОГО УЧРЕЖДЕНИЯ «ИНСТИТУТ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ ПРИ
ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»,
(УЧРЕДИТЕЛЬ — ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ),
ПО ДИССЕРТАЦИИ НА СОИСКАНИЕ УЧЕНОЙ СТЕПЕНИ
КАНДИДАТА ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК**

аттестационное дело № _____
решение диссертационного совета от 25 декабря 2024 г. № 11

О присуждении Долматовой Надежде Геннадиевне, гражданке Российской Федерации, ученой степени кандидата юридических наук.

Диссертация «Финансово-правовое регулирование бюджетной безопасности» по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки принята к защите 23.10.2024 г. (протокол № 9) диссертационным советом 02.1.002.02, созданным на базе федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» (учредитель — Правительство Российской Федерации, адрес организации: 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, д. 34) в соответствии с приказом Министерства науки и высшего образования Российской Федерации № 135/нк от 06 февраля 2023 г.

Соискатель Долматова Надежда Геннадиевна, 1 октября 1988 года рождения, в 2013 г. окончила ФГБОУ ВО «Башкирский государственный университет» (специальность «Юриспруденция», квалификация «юрист», очная форма, с отличием).

С 2013 г. по 2016 г. соискатель освоила программу подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре ФГБОУ ВО «Башкирский государственный университет» (учредитель — Министерство науки и высшего образования Российской Федерации), очная форма.

В период подготовки диссертации соискатель была прикреплена к отделу финансового, налогового и бюджетного законодательства ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» для подготовки диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук без освоения программ подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре, не работает.

Диссертация выполнена в отделе финансового, налогового и бюджетного законодательства ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» (учредитель — Правительство Российской Федерации).

Научный руководитель – Саттарова Нурия Альвановна, доктор юридических наук, профессор, кафедра административного и финансового права Казанского института (филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России), заведующий.

Официальные оппоненты:

– Лагутин Игорь Борисович, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой финансового права, конституционного, гражданского и административного судопроизводства ФГБОУ ВО «Юго-Западный государственный университет»;

– Яговкина Вита Александровна, кандидат юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник Центра региональной политики ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы Российской Федерации»

дали положительные отзывы на диссертацию.

Ведущая организация — ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия» в своем положительном отзыве, подписанном Цинделиани Имедой Анатольевичем, к.ю.н, доцентом, заведующим кафедрой финансового права, утвержденном Кулаковым Владимиром Викторовичем, д.ю.н, профессором, ректором ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», в критической части указала, что: 1) в положении 1, выносимом на защиту, автор не уточняет соотношение категории «бюджетная безопасность» с такими понятиями, как «бюджетная устойчивость» и «бюджетная стабильность», что было бы целесообразно в связи с предметом исследования и близостью до состояния смешения указанных категорий; 2) представляется недостаточно обоснованным разделение бюджетной и налоговой безопасности с учетом того обстоятельства, что налоговые платежи составляют значительную часть доходов бюджета; 3) требует уточнения положение о необходимости создания специального субъекта, уполномоченного обеспечивать бюджетную безопасность при наличии Счетной палаты Российской Федерации; 4) дискуссионным является вопрос о разграничении административно-правовых и бюджетно-правовых нарушений, совершаемых в бюджетной сфере;

Соискатель имеет 16 опубликованных научных работ по теме диссертации, из них в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных ВАК при Минобрнауки России для опубликования основных научных результатов диссертаций, – 8. Работы написаны автором единолично. В диссертации отсутствуют недостоверные сведения о публикациях соискателя.

Наиболее значимые работы по теме диссертации:

1) Долматова, Н.Г. Угрозы и риски бюджетной безопасности в контексте развития цифровой экономики / Н.Г. Долматова // Финансовое право. – 2021. – № 1. – С. 37–39. – 0,37 п. л.

2) Долматова, Н.Г. Финансовый контроль в системе обеспечения бюджетной безопасности / Н.Г. Долматова // Журнал правовых и экономических исследований. – 2016. – № 4. – С. 130–135. – 0,75 п. л.

3) Долматова, Н.Г. Угрозы финансовой безопасности государства / Н.Г. Долматова // Финансовое право. – 2017. – № 1. – С. 34–37. – 0,5 п. л.

4) Долматова, Н.Г. Бюджетные риски на стадии исполнения бюджетов / Н.Г. Долматова // Финансовое право. – 2019. – № 7. – С. 28–30. – 0,38 п. л.

На диссертацию и автореферат поступили отзывы:

1. Официального оппонента Лагутина Игоря Борисовича, д.ю.н., профессора, заведующего кафедрой финансового права, конституционного, гражданского и административного судопроизводства ФГБОУ ВО «Юго-Западный государственный университет», имеющий положительный характер, в котором отмечаются следующие дискуссионные положения: 1) на стр. 47 диссертации указано, что «стабильность бюджетной системы характеризуется эффективной бюджетной политикой, что, в свою очередь, выражается в динамичном развитии экономики страны в соответствии с принципами бюджетной системы и бюджетного устройства, учитывающими особенности каждого региона». В данном случае автором указывается на особенности непосредственно регионов при обеспечении бюджетной безопасности (экономически более или менее развитые, закредитованные или незакредитованные и т.д.), но не указывается на «особые» условия, в которых могут оказаться регионы, в том числе и успешные и развитые в экономическом плане, в таких как чрезвычайная ситуация, близость зоны боевых действий, приграничные регионы, так как такие обстоятельства существенно влияют на возможность обеспечения бюджетной безопасности и содержат дополнительные риски; 2) на стр. 94 автор обращает внимание на то, что «в обеспечении бюджетной безопасности принимают участие региональные и местные органы власти. Как правило, властные органы субъектов Федерации и муниципальных образований наделены соответствующими полномочиями относительно территориальных бюджетов», но при этом далее на стр. 110 обозначается иная мысль о том, что «безусловно, федеративное устройство государства предполагает определенную степень подчинения регионов центру. Непонятно, какой концепции придерживается автор, централизованной и децентрализованной модели бюджетирования, приоритетной для обеспечения бюджетной безопасности.

2. Официального оппонента Яговкиной Виты Александровны, к.ю.н., доцента, ведущего научного сотрудника Центра региональной политики ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы Российской Федерации», имеющий положительный характер, в котором отмечены некоторые замечания и выводы дискуссионного характера: 1) диссертант формулирует определение бюджетной безопасности, что следует признать несомненным достоинством работы, и предлагает ввести словосочетание «бюджетная безопасность» в статью 1 БК РФ. При этом не анализируется не только необходимость введения собственно словосочетания «бюджетная безопасность» в статью 1 БК РФ, но и раскрытие содержания указанной дефиниции в нормативных правовых актах или отсутствие таковой необходимости.; 2) представляется, что объем параграфа 2.1, посвященного

исследованию объекта бюджетной безопасности несоразмерен объему исследования и недостаточен для полного раскрытия вопроса, особенно с учетом того, что стр. 80-81 фактически посвящены не объекту, а субъектному составу бюджетной безопасности; 3) следует сделать ряд замечаний технического и редакционного плана; 4) в предложенные автором изменения в нормы законодательства, которые в целом следует поддержать, необходимо внести ряд редакционных уточнений. Например, предложение дополнить статью 1 БК РФ частью 3 (положение на защиту 7 б), стр.11 и др.) следует изменить в части дополнения статьи 1 БК РФ не частью 3, а пунктом 3, поскольку структура норм БК РФ выглядит таким образом, что нумерованные элементы нормы являются пунктами, а ненумерованные (абзацы) — частями. В связи с этим предложение дополнить пункт 5 статьи 160.2-1 БК РФ частью 2 также нуждается в соответствии с правилами юридической техники в уточнении. Данный пункт содержит в настоящее время 3 абзаца — части, соответственно, необходимо уточнить положение вводимой части и необходимость изменения нумерации имеющихся частей (абзацев). Предложенное дополнение статьи 24 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» пунктом 8 (стр.98) также нуждается в корректировке, поскольку указанная статья состоит из 4 частей. Следовательно, необходимо указать, в какую именно часть вносятся дополнения. 5) в качестве рекомендации следует указать на желательность более активного использования современных публикаций в ходе осуществления исследования и актуализации выводов, сделанных автором. Диссертантом использовано значительное число публикаций, что отмечено в качестве одного из достоинств работы, но публикации последних лет практически не цитируются, их упоминания единичны.

3. Отзыв Болтиновой Ольги Викторовны, д.ю.н, профессора, профессора кафедры финансового права ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», носящий положительный характер, в котором отмечено, что 1) в положении номер один, выносимым на защиту, автор дает определение понятия «бюджетная безопасность» и отмечает о выявлении видов бюджетной безопасности. Хотелось бы, чтобы автор раскрыл виды бюджетной безопасности; 2) одним из положений, выносимых на защиту является авторская периодизация становления и развития финансово-правового регулирования бюджетной сферы. Поясните, что данное положение дает для развития финансово-правовой науки.

4. Отзыв Пауля Алексея Георгиевича, д.ю.н., доцента, профессора кафедры финансового права юридического факультета ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет», носящий положительный характер, в котором отмечено, что 1) в положении 4, выносимом на защиту, предлагается в целях повышения эффективности деятельности уполномоченных субъектов в сфере обеспечения бюджетной безопасности создать специальный орган финансовой

безопасности, обладающий статусом постоянно действующего, подотчетного Федеральному Собранию Российской Федерации. На наш взгляд, такое предложение требует дополнительного обоснования с учетом существующих тенденций к сокращению государственного аппарата, а также с учетом того, что уже существует Счетная палата РФ, образованная Федеральным Собранием РФ, и имеются иные отдельные органы, ответственные за обеспечение безопасности государства, например Совет Безопасности РФ; 2) в автореферате в положении 7, выносимом на защиту, предлагается закрепить в Бюджетном кодексе РФ в качестве бюджетных нарушений следующие: превышение ограничений дефицита бюджета, превышение предельного объема государственного долга субъекта РФ, превышение предельного объема муниципального долга, а также иные нарушения в бюджетной сфере, урегулированные в настоящее время Кодексом РФ об административных правонарушениях. Как представляется, указанные нарушения были введены из регулирования бюджетного законодательства в целях персонификации ответственности за эти нарушения, которую лучше обеспечивает административное законодательство. В связи с этим включение соответствующих нарушений в Бюджетный кодекс РФ требует пояснений, какие за эти правонарушения предполагается предусмотреть меры принуждения и в отношении кого эти меры будут применяться?

5. Отзыв Перепелицы Марии Александровны, д.ю.н., профессора, профессора кафедры конституционного и административного права ФГОУ ВО «Кубанский государственный университет», носящий положительный характер, в котором отмечено, что спорным представляется позиция автора о необходимости создания специального независимого органа финансовой безопасности, обладающего статусом постоянно действующего органа, подотчетного Федеральному Собранию Российской Федерации, наделении его соответствующими полномочиями в сфере бюджетной безопасности (прогнозирование, выявление, анализ, оценка угроз и рисков бюджетной системы, выработка мер по обеспечению бюджетной безопасности). Практически все данные полномочия в той или иной степени уже сосредоточены в системе Счетной Палаты РФ, тем более что параллельно в работе предлагается дополнение ст. 24 Федерального закона «О Счетной Палате Российской Федерации» пунктом 8 в части «проведения экспертиз по решениям, принимаемым по вопросам обеспечения безопасности бюджетной системы». Не будет ли здесь дублирования полномочий между действующим и вновь созданным финансовым органом?

6. Отзыв Васяниной Елены Леонидовны, д.ю.н., доцента, ведущего научного сотрудника сектора административного права и административного процесса ФГБУН «Институт государства и права Российской академии наук (ИГП РАН)», носящий положительный характер, в котором отмечено, что 1) в п. 6 положений, выносимых на защиту диссертант предлагает авторское определение понятия

«финансово-правовые средства обеспечения бюджетной безопасности». Выделяя сущностные признаки бюджетной безопасности и закрепляя определение бюджетной безопасности, автор не конкретизирует финансово-правовые средства ее обеспечения. В связи с этим на защите диссертанту предлагается привести примеры финансово-правовых средств обеспечения бюджетной безопасности; 2) в п. 2 положений, выносимых на защиту Долматовой Н.Г. проведена авторская периодизация становления и развития финансово-правового регулирования бюджетной безопасности в России, в рамках которой выделено 5 этапов. Во время защиты диссертанту предлагается уточнить, что дает для развития финансово-правовой науки и финансового законодательства выделенная периодизация.

7. Отзыв Нагорных Романа Вадимовича, д.ю.н., доцента, почетного работника высшего профессионального образования Российской Федерации, профессора кафедры административно - правовых дисциплин федерального казенного образовательного учреждения высшего образования «Вологодский институт права и экономики Федеральной службы исполнения наказаний», носящий положительный характер, без замечаний.

Выбор официальных оппонентов и ведущей организации обосновывается их признанным авторитетом в области публичного (финансового, бюджетного) права, специализацией и сферой научных исследований, достаточным количеством исследований по теме, рассматриваемой соискателем, в свою очередь, ведущая организация располагает соответствующими научными кадрами, позволяющими подготовить научно-квалифицированную оценку представленной научной работы.

Диссертационный совет отмечает, что на основании выполненных соискателем исследований:

разработаны научно-обоснованные и практические положения, направленные на совершенствование финансово-правового регулирования бюджетной безопасности;

разработаны авторские определения понятий «бюджетная безопасность», «финансово-правовые средства обеспечения бюджетной безопасности»;

выделены сущностные признаки бюджетной безопасности;

выявлены и систематизированы основные направления деятельности уполномоченных субъектов, обеспечивающих бюджетную безопасность Российской Федерации;

проведена авторская классификация угроз (рисков) бюджетной безопасности.

Теоретическая значимость исследования обоснована тем, что:

разработан комплекс новых научных и практических положений, вносящий вклад в расширение теоретико-правовых представлений о бюджетной безопасности;

применительно к проблематике диссертации результативно (эффективно, т.е. с получением обладающих новизной результатов) использован комплекс

современных методов научного познания, включая системно-правовой метод, с помощью которого были выявлены элементы бюджетной безопасности, формально-юридический метод, позволивший проанализировать нормы финансового права, регулирующие обеспечение бюджетной безопасности, исторический метод, посредством которого были определены исторические этапы развития правового регулирования безопасности в России, сравнительно-правовой метод, применявшийся для сопоставления российского и зарубежного законодательства в сфере финансово-правового регулирования бюджетной безопасности;

разработана авторская периодизация развития финансово-правового регулирования бюджетной безопасности в России, что позволяет систематизировать знания в этой области и выявить исторические этапы формирования правовых норм;

определены основные направления деятельности уполномоченных субъектов, обеспечивающих бюджетную безопасность, что способствует лучшему пониманию их роли и функций в системе государственного управления;

изложена авторская классификация угроз и рисков бюджетной безопасности, что позволяет систематизировать подходы к их идентификации и анализу;

выявлены особенности финансово-правового регулирования обеспечения бюджетной безопасности;

Значение полученных соискателем результатов исследования для практики подтверждается тем, что:

выявлены проблемные вопросы в отношении конкретных полномочий по обеспечению бюджетной безопасности. Имеющие место дублирование и разрозненность функций по обеспечению стабильности бюджетной системы, ряд проблем в правовом механизме минимизации угроз, отсутствие четкой регламентации полномочий в сфере бюджетной деятельности свидетельствуют о том, что комплексная юридическая регламентация системы обеспечения бюджетной безопасности в настоящее время отсутствует;

определено, что объект бюджетной безопасности является множественным и им выступает бюджетная деятельность, бюджетный процесс, бюджетная система, бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, бюджетные средства, формирующие бюджеты разных уровней;

представлены научно обоснованные взаимосвязанные предложения по совершенствованию действующего законодательства по обеспечению безопасности бюджетной сферы.

Результаты исследования могут быть использованы в ходе дальнейших научных изысканий, а также в нормотворческой деятельности при подготовке проектов нормативных правовых актов по совершенствованию норм, регулирующих вопросы обеспечения бюджетной безопасности, а также в смежной

деятельности; в других областях научного знания, включая конституционное право, административное право.

Выводы и рекомендации, сделанные диссертантом, могут применяться при преподавании соответствующих учебных дисциплин, а также в практической деятельности уполномоченных субъектов.

Оценка достоверности результатов исследования выявила, что:

теория построена на использовании широкого круга российских правовых актов, фундаментальных научных разработках, выводах и предложениях ведущих ученых, прежде всего, по бюджетному праву, а также по теории права, конституционному и административному праву;

идеи базируются на результатах обобщения и анализа российского федерального законодательства; нормативных правовых актов, как действующих, так и утративших к настоящему времени законную силу; нормативных правовых актов зарубежных стран; актов Верховного Суда Российской Федерации и др.;

использована комплексная методика исследования, соответствующая его объекту, задачам, логике научного поиска, сочетающая общенаучные методы и специальные методы исследования правовых явлений, в том числе методы диалектического познания, анализа и синтеза, индукции и дедукции, историко-правовой, сравнительного правоведения, формально-юридический, системный, описания, различные способы толкования норм права, в том числе современные методики сбора и обработки исходной информации, российские справочно-правовые системы, в частности, «КонсультантПлюс», интернет-ресурсы.

Личный вклад соискателя состоит в непосредственном участии в получении теоретических данных на всех этапах проведенного исследования; личном выполнении всего объема исследования на основе обобщения и анализа теоретической и законодательной базы, а также материалов правоприменительной практики; самостоятельной разработке теоретических положений и решении поставленной научной задачи, практических проблем, имеющих существенное значение для дальнейшего развития науки финансового права; самостоятельном формулировании выводов, вынесенных на защиту, составляющих научную новизну и подтверждающих теоретическую и практическую значимость работы; личном участии в апробации результатов исследования, в подготовке и опубликовании публикаций по теме диссертации. Проведенное исследование позволило автору сформировать комплекс теоретических и практических положений финансово-правового регулирования бюджетной безопасности, а также выработать положения и рекомендации по совершенствованию бюджетного законодательства и правоприменительной практики в указанной сфере, что ценно для дальнейшего развития доктринальной основы финансовой безопасности и совершенствования нормативно-правовой базы в исследуемой сфере. Диссертация охватывает основные вопросы поставленной научной задачи и соответствует критерию внутреннего единства, что подтверждается наличием

последовательного плана работы, непротиворечивой методологией исследования, логикой и взаимосвязью результатов исследования.

В ходе защиты диссертации были высказаны следующие критические замечания: о наиболее актуальных рисках и угрозах в бюджетной сфере (Хаванова И.А.); о целесообразности создания специального органа в сфере бюджетной безопасности (Рукавишникова И.В.); о правовом статусе данного органа (Терещенко Л.К.).

Соискатель Долматова Н.Г. ответила на заданные ей в вопросы и привела собственную аргументацию, уточнив авторскую позицию.

На заседании 25 декабря 2024 года диссертационный совет по результатам публичной защиты принял решение: за решение научной задачи, связанной с определением правовой природы бюджетной безопасности, имеющей значение для развития науки информационного права, присудить Долматовой Надежде Геннадиевне ученую степень кандидата юридических наук.

При проведении тайного голосования диссертационный совет в количестве 13 человек, из них 13 докторов по научной специальности рассматриваемой диссертации, участвовавших в заседании, из 16 человек, входящих в состав совета, дополнительно введены на разовую защиту «0» человек, проголосовали: «за» присуждение ученой степени — 12, «против» присуждения ученой степени — 1, недействительных бюллетеней — 0.

Председатель диссертационного совета,
доктор юридических наук, профессор

Кучеров Илья Ильич

Ученый секретарь,
доктор юридических наук, профессор

Поветкина Наталья Алексеевна

25 декабря 2024 года

Подпись сотрудника Федерального государственного
научно-исследовательского учреждения «Институт
законодательства и сравнительного правоведения при
Президентстве Российской Федерации»

Заседующий отделом
управления персоналом

