

**В диссертационный совет 02.1.002.02,
созданный на базе ФГНИУ «Институт
законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве Российской Федерации»
117218, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, д. 34**

ОТЗЫВ

официального оппонента

**на диссертацию Долматовой Надежды Геннадиевны на тему «Финансово-
правовое регулирование бюджетной безопасности», представленную на
соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности
5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки**

В складывающихся сложных условиях для развития экономики при появлении новых вызовов необходимым является формирование правового конструкта, обеспечивающего безопасность бюджетной системе Российской Федерации. Бюджетное законодательство Российской Федерации, в том числе Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее – БК РФ), формировалось в период перехода от плановой экономике к рыночной, когда не были полностью осмыслены механизмы экономической деятельности в новых условиях. Далее на протяжении многих лет бюджетное законодательство претерпевало существенные изменения, что приводило к некоторой хаотизации его структуры. В результате в настоящее время бюджетное законодательство постоянно дополняется и корректируется, в том числе с учетом необходимости оперативного реагирования на меняющиеся социально-экономические и геополитические условия. В условиях пандемии, а затем активного введения санкций и попыток негативного влияния на финансовую и экономическую систему государства актуальность необходимости обеспечения бюджетной безопасности очевидно усиливается.

В научно-правовой литературе в последние годы наблюдался интерес к исследованию различных аспектов и видов безопасности. Безопасность является ключевой категорией для публично-правовых (государственно-правовых) наук и исследовалась учеными в сфере конституционного, административного, уголовного и финансового права. Вопросы безопасности представляют особую важность для стабильного и устойчивого развития государства, особенно в современных условиях. Поскольку экономическая система представляет собой ключевой инструмент, поддерживающий существование государственных институтов на определенном уровне, исследование безопасности как экономической в целом, так и ее составных

элементов (финансовой, бюджетной, налоговой) играет значимую роль в теоретическом понимании безопасности и в практическом значении применения правовых актов, регулирующих обеспечение безопасности в различных сферах деятельности. В правовой доктрине изучению подвергались такие понятия как «экономическая безопасность», «финансовая безопасность» и «налоговая безопасность», однако комплексное исследование бюджетной безопасности как самостоятельной категории не проводилось. В связи с этим избранная автором тема исследования представляется актуальной, значимой и обладающей научной новизной.

Представленная структура исследования, включающая введение, две главы, состоящие из семи параграфов, заключение и список использованных источников, служит логичному раскрытию темы. Главы диссертации взаимосвязаны, носят завершённый характер, а каждая глава содержит самостоятельные выводы и предложения. Выбранная структура способствует достижению поставленной цели и решению обозначенных в исследовании задач. Диссертант последовательно раскрывает тему от определения общих теоретико-правовых основ бюджетной безопасности как вида финансовой безопасности (глава 1) к финансово-правовой характеристике собственно бюджетной безопасности (глава 2), включая изучение ее объекта, полномочий субъектов, изучения угроз и рисков в бюджетной сфере и финансово-правовых средств ее обеспечения.

Методология исследования она позволила диссертанту достичь цели исследования – разработать и обосновать теоретические и практические положения по финансово-правовому регулированию обеспечения бюджетной безопасности, выработать рекомендации по совершенствованию бюджетного законодательства и правоприменительной практики в указанной сфере. Точное определение автором цели и задач диссертации способствует полноценному осмыслению объекта и предмета, представлению выводов, имеющих теоретическую и практическую значимость для развития науки финансового права и совершенствования бюджетного законодательства Российской Федерации. Сформулированные положения, выносимые на защиту, обладают признаками научной новизны.

Раскрытие содержания работы исследования основывается на источниках в сфере теории права и финансового права, использовались также труды представителей экономической и исторической наук. Для обоснования выводов использовались также материалы судебной практики, информации о деятельности Счетной палаты Российской Федерации, информации о

законодательстве зарубежных стран (Казахстан и Армения). Это позволило автору сделать выводы более аргументированными и достоверными, повысить практическую значимость работы.

Следует положительно оценить разработанную автором диссертации концепцию выделения бюджетной безопасности как самостоятельной категории бюджетного права, направленной на совершенствование механизма применения финансово-правовых средств с целью минимизации угроз и рисков, возникающих в бюджетной сфере и противодействия бюджетных нарушений.

Также в качестве достоинства работы необходимо выделить сформулированное в диссертации авторское определение бюджетной безопасности (положение на защиту 1). В настоящее время бюджетная безопасность не рассматривается в правовых науках как самостоятельная категория, не включается в нормативные правовые акты, призванные регулировать противодействие различным угрозам и рискам в области бюджетных правоотношений. Указанное обстоятельство порождает пробелы в правовом поле, ведет к тому, что оно не отвечает современным вызовам, которые невозможно осознать целиком без должного механизма финансово-правовых средств обеспечения бюджетной безопасности. Соответственно, недостаточность, нечеткость теоретических материалов приводит к неполноте законодательства, что, в свою очередь, сказывается на практических аспектах обеспечения безопасности бюджетных средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Поддержим мысль автора, что понимание бюджетной безопасности позволит эффективнее противостоять различным угрозам и рискам в рассматриваемой сфере. Это также подчеркивает не только теоретическую, но и практическую значимость исследования.

Заслуживает внимания проведенная диссертантом работа по исследованию теоретических и исторических аспектов изучаемой темы. Отметим, что диссертантом проведен детальный анализ соотношения бюджетной безопасности с иными видами безопасности, рассмотрены классификации безопасности по различным основаниям как многоаспектной категории, являющейся объектом межотраслевого правового регулирования. Автор также выделяет виды непосредственно самой бюджетной безопасности, что говорит о тщательной проработке предмета исследования.

Следует положительно оценить проведенный автором исторический анализ бюджетной безопасности (параграф 1.3 работы) и предложенную в результате этого анализа периодизацию правового регулирования

обеспечения бюджетной безопасности в России, нашедшую свое отражение также в положениях, выносимых на защиту (положение 2). Отметим и подробное исследование истории формирования правового закрепления различных сторон обеспечения безопасности бюджетной системы и бюджетного процесса.

Необходимо особо отметить полное рассмотрение элементов, составляющих бюджетную безопасность, к которым относятся ее объект, субъекты, обеспечивающие бюджетную безопасность, угрозы и риски, возникающие в области бюджетных отношений, финансово-правовые средства обеспечения бюджетной безопасности. Также заслуживает высокой оценки авторская классификация угроз и рисков бюджетной системе и бюджетному процессу по характеру их возникновения и по видам самой бюджетной безопасности (положение на защиту 5, стр.120 и след.), поскольку без точного представления рисков и угроз невозможно сформировать на практике эффективный механизм их преодоления.

Автором сформулированы авторское определение финансово-правовых средств обеспечения бюджетной безопасности в широком и в узком смыслах (стр. 125 - 126), которое также заслуживает поддержки, поскольку данная категория в аспекте рассматриваемой темы диссертационного исследования имеет теоретическую и практическую значимость, поскольку без понимания теоретических и научных базовых терминов трудно реализовать на практике механизм обеспечения безопасности какой-либо системы.

В целях совершенствования бюджетного права и обеспечения бюджетной безопасности соискатель формулирует предложения по изменению бюджетного законодательства (положение на защиту 7, стр.114, 126 и др.), а также Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» (положение на защиту 7, стр.98), которые должны способствовать практическому решению вопросов, возникающих при формировании рисков и угроз в бюджетной сфере, что также повышает практическую значимость работы.

Несмотря на положительную оценку теоретических и практических выводов, содержащихся в диссертации Долматовой Н. Г., следует обратить внимание на некоторые дискуссионные положения и неточности.

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 необходимость не только 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 (стр. 73-81) 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. Например, на стр.75 говорится об обязательности оформления любого бюджета в виде закона, в том числе местного, тогда как местный бюджет оформляется иным нормативным правовым актом; на стр.78 упоминается федеративное административно-территориальное устройство, тогда как в первом случае речь идет о форме государственного (или политико-территориального) устройства (федеративное), а во втором – о делении территории на административные единицы (административно-территориальное). На стр.104 анализируется содержание статьи 306.1 БК РФ, и в качестве главного признака бюджетного нарушения называется его субъект – должностное лицо органа государственной или муниципальной власти, так или иначе связанное с движением бюджетных средств, а именно: финансовый орган, главный распорядитель, распорядитель и получатель бюджетных средств, главные администраторы доходов бюджета и источников финансирования дефицита бюджета. Однако в действующей редакции статьи 306.1 БК РФ не упоминаются в качестве субъекта получатели бюджетных средств, зато данный список шире, чем процитированный в работе за счет упоминания высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации (местной администрации), органа управления государственным внебюджетным фондом и государственного (муниципального) заказчика, администратора бюджетных средств. На стр.113 приводится пример подхода Республики Армения

Дефицит государственного бюджета на бюджетный год не может превышать 10 процентов внутреннего валового продукта на данный год.

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.

Однако указанные замечания и уточнения не снижают ценности полученных результатов, не влияют на общую положительную оценку диссертационного исследования, в том числе ее высокого научного уровня и самостоятельности. Долматова Н.Г. полноценно исследовала обозначенную проблему, сделала интересные и значимые выводы по теме, аргументированно раскрыла выносимые на защиту положения. Научные выводы и предложения диссертанта обладают признаками научной новизны, теоретической и практической значимости, могут быть использованы при дальнейшем развитии бюджетного законодательства РФ и в правоприменительной деятельности, а также в качестве методологической основы для последующих научных исследований по смежным темам. Отдельные результаты и материалы диссертации могут быть использованы в рамках учебного процесса при проведении занятий по финансовому (бюджетному) праву.

Работа прошла соответствующую апробацию, отдельные положения диссертации содержатся в восьми научных статьях, опубликованных в рецензируемых научных изданиях, перечень которых утвержден Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации.

Учитывая изложенное, диссертация является научно-квалифицированной работой, представляет собой самостоятельное творческое

исследование, обладает актуальностью, характеризуется необходимой новизной, обоснованностью теоретических и практических выводов и предложений, решает научную задачу, имеющую значение для развития финансового права.

Таким образом, диссертационное исследование «Финансово-правовое регулирование бюджетной безопасности», представленной Долматовой Н.Г. на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки, соответствует требованиям Положения о присуждении ученых степеней, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 №842, а его автор, Долматова Надежда Геннадиевна, заслуживает присуждения ей искомой ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Ведущий научный сотрудник
Центра региональной политики
Института прикладных экономических исследований
ФГБОУ ВО «Российская академия
народного хозяйства и
государственной службы при
Президенте Российской Федерации»,
кандидат юридических наук, доцент



В.А. Яговкина

«04» декабря 2024 г.

Долматов Надежда Геннадиевна
участков -
руководитель
управления и архива
Косиленко Н.С.



Яговкина Вита Александровна
ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», Центр региональной политики, ведущий научный сотрудник.
119571, г. Москва, проспект Вернадского, д. 82, стр. 1. <https://www.ranepa.ru>
Телефон: +7 (499) 956-96-53. E-mail: yagovkina-va@ranepa.ru.