

«УТВЕРЖДАЮ»

Директор

Института законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве

Российской Федерации,

Академик РАН, профессор

Хабриева



2022 г.

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

Диссертация Долматовой Надежды Геннадиевны на тему: «Финансово-правовое регулирование бюджетной безопасности» выполнена в отделе финансового, налогового и бюджетного законодательства федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

В период подготовки диссертации соискатель Долматова Надежда Геннадиевна 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 работала. В 2013 -2016 г.г. являлась аспирантом очной формы обучения Института права Башкирского государственного университета.

В 2013 году Долматова Н. Г. С отличием окончила Институт права федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Башкирский государственный университет» по специальности «Юриспруденция» (специалист).

Кандидатские экзамены сданы: в 2014 году в ФГБОУВО «Башкирский государственный университет» (История и философия науки (юридические науки) и иностранный язык (английский язык); в 2016 году в ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» (специальность - Финансовое право, налоговое право, бюджетное право).

Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор Саттарова Нурия Альвановна, работает в должности заведующей кафедрой административного и финансового права, в Казанском институте (филиале) федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России).

По результатам рассмотрения и обсуждения диссертации Долматовой Н.Г. на тему: «Финансово-правовое регулирование бюджетной безопасности», выполненной по специальности 5.1.2 - Публично-правовые (государственно-правовые) науки, на совместном заседании отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства и кафедры правового обеспечения публичных финансов, принято следующее заключение.

Диссертация Долматовой Н. Г. написана единолично, содержит совокупность новых научных результатов, имеет внутреннее единство, является научно-квалифицированной работой. На основании выполненных соискателем исследований разработана и решена новая научная идея, обогащающая теоретическую основу финансово-правового регулирования бюджетной безопасности, 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 и бюджетного права.

Бюджетная система – ключевой инструмент финансовой политики государства, используемый в целях сохранения целостности Российской Федерации, преодоления кризисных ситуаций в экономике, и это обстоятельство предопределяет зависимость устойчивости бюджетной системы от уровня ее защищенности. Эффективное и результативное противодействие бюджетным угрозам и рискам невозможно без создания оптимальной системы безопасности бюджетной сферы. Неслучайно в Стратегии экономической безопасности в качестве одной из основных угроз экономической безопасности обозначена несбалансированность национальной бюджетной системы, а в Стратегии национальной безопасности сбалансированность бюджетной системы рассматривается как важнейшая задача достижения целей экономической безопасности.

В настоящее время бюджетная система Российской Федерации зависит от изменений развития международных отношений, она подвергается масштабным внутренним угрозам в виде нарушений бюджетного законодательства, дестабилизации процесса управления финансами. Так, согласно отчету о работе Счетной палаты РФ, в 2018 г. объем нарушений, выявленных этим ведомством, составил 772,7 млрд руб., в 2019 г. – 884,6 млрд руб. В 2020 г. обеспечен возврат средств в бюджеты всех уровней бюджетной системы Российской Федерации и бюджет Союзного государства на сумму 16 423,3 млн руб. Указанные обстоятельства свидетельствуют о серьезных проблемах в бюджетной сфере и необходимости повышения

уровня результативности деятельности субъектов бюджетных отношений, обеспечивающих бюджетную безопасность.

Следует также указать, что актуальность исследования проблем безопасности бюджетной системы связана с дискуссиями о правовой идентификации угроз и рисков в бюджетной сфере и неоднозначным подходом к анализу финансово-правовых средств обеспечения бюджетной безопасности, в связи с чем, возникает потребность в формировании новой, отвечающей вызовам современности, стратегии бюджетной деятельности и бюджетного процесса, которая бы обеспечила эффективный механизм противодействия угрозам и рискам. При этом, несмотря на то что вопросы бюджетной безопасности занимают важное место среди актуальных проблем финансовой безопасности, правовое регулирование обеспечения безопасности в бюджетной сфере, выявление, предупреждение угроз и рисков, способствующих возникновению дестабилизации бюджетной системы, в настоящее время следует признать неэффективным.

Теория бюджетного права не уделяет должного внимания раскрытию содержания составляющих элементов бюджетной безопасности, финансово-правовых средств ее обеспечения. Научные исследования по финансовому и бюджетному праву, посвященные различным проблемам обеспечения бюджетной безопасности, носят фрагментарный характер и не рассматривают ее комплексно как систему. В российской правовой науке финансово-правовое регулирование бюджетной безопасности представляет собой практически неизученное явление.

Таким образом, актуальность темы настоящего исследования вытекает из необходимости полного анализа понятий, правовых категорий, факторов, критериев, воздействующих на механизм эффективного финансово-правового регулирования отношений по обеспечению бюджетной безопасности. Ее своевременность и значимость для совершенствования действующего законодательства, регулирующего финансово-правовые особенности обеспечения бюджетной безопасности, обусловленные рядом

проблем в области обеспечения финансовой безопасности, демонстрируют востребованность данного исследования с научной и практической позиций.

Личное участие автора в получении результатов научного исследования, изложенных в диссертации, проявляется в самостоятельной разработке и решении поставленных научных задач, 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. Понятие бюджетной безопасности, которая представляет собой положение (состояние) защищенности и стабильности бюджетной системы, обеспеченное уполномоченными субъектами посредством использования правовых средств. Бюджетная безопасность характеризуется целостностью, постоянным поддержанием (сохранением) достигнутого уровня целевой направленности бюджетной политики, отражающего равенство результатов исполнения бюджетов с плановыми характеристиками и устойчивым балансом между расходными обязательствами и доходными возможностями бюджетной системы. Выявлены виды бюджетной безопасности: безопасность доходов бюджета, безопасность расходов бюджета, безопасность источников финансирования дефицита бюджета.

2. Авторская периодизация становления и развития финансово-правового регулирования бюджетной безопасности в России: первый этап – XI–XV вв., второй этап – XVI – середина XIX в., третий этап – вторая половина XIX в. – 1917 г., четвертый этап – советский период, пятый этап – с 1991 г. по настоящее время.

На всех этапах правового регулирования обеспечения безопасности в России бюджетная безопасность не была приоритетным направлением государственной политики. Она обеспечивалась опосредованно через регламентацию защищенности определенных объектов, мер предупреждения

и пресечения нарушений, отдельных видов безопасности, особенно экономической безопасности, но главным образом – денежными реформами. В периоды, когда бюджет представлял собой лишь исчисление доходов и расходов, именно денежные реформы служили мерами обеспечения бюджетной безопасности, поскольку бюджетное законодательство в целом отсутствовало, а налоговые и административные реформы были направлены на защиту налоговой системы и системы управления. Совершенствование денежной системы и денежного обращения оказывало влияние на обеспечение безопасности бюджетной системы и бюджетного процесса.

3. Основные направления деятельности государства, его органов по обеспечению бюджетной безопасности Российской Федерации:

1) выявление в ходе бюджетной деятельности и бюджетного процесса отклонений параметров, отражающих пороговые значения бюджетной безопасности;

2) разработка и реализация системы мер по предупреждению и минимизации рисков и угроз в бюджетной сфере;

3) систематическое и своевременное проведение мониторинга и экспертизы принимаемых решений по вопросам обеспечения стабильности и безопасности бюджетной системы;

4) разработка интегративных и действенных мер соблюдения финансовой (бюджетной) дисциплины и применения мер государственного принуждения к нарушителям бюджетного законодательства.

4. Обоснование целесообразности создания специального независимого органа финансовой безопасности, обладающего статусом постоянно действующего, подотчетного Федеральному Собранию РФ, с предоставлением ему полномочий по прогнозированию, выявлению, анализу, оценке угроз и рисков бюджетной системе, выработке мер по обеспечению бюджетной безопасности, а также по координации деятельности субъектов бюджетных правоотношений при формировании и использовании бюджетных средств.

5. Научная классификация угроз и рисков бюджетной безопасности:

1) по характеру возникновения:

а) угрозы и риски, связанные с нарушением законодательства, регулирующего формирование доходов бюджетов бюджетной системы, что характеризует высокий уровень бюджетных правонарушений в сфере публичных финансов при низком уровне собираемости фискальных платежей: нецелевое использование бюджетных средств, невозврат бюджетного кредита, неперечисление платы за пользование бюджетным кредитом, нарушение условий предоставления бюджетного кредита;

б) угрозы и риски правового характера, связанные с несовершенством правового механизма обеспечения бюджетной безопасности в системной связи с современным состоянием политического и экономического развития страны: правовые пробелы в сфере терминологии обеспечения бюджетной безопасности, отсутствие единообразия применения санкций за совершение бюджетных нарушений, коллизии правовых актов федеральных и региональных органов государственной власти;

в) угрозы и риски институционального характера, связанные с недостаточной результативностью бюджетной деятельности и бюджетного процесса: превышение дефицита бюджета, превышение предельного объема государственного или муниципального долга, составление проекта бюджета на основе нереалистичных сведений, вероятность невступления в силу закона о бюджете в установленный срок, невыполнение параметров бюджета, искажение бюджетной отчетности;

2) по видам бюджетной безопасности:

а) угрозы и риски, возникающие при формировании доходов бюджета: неблагоприятное состояние экономики государства, вызванное мировыми и национальными кризисными явлениями, снижающее общий уровень поступлений в бюджет; неперечисление налогоплательщиками и плательщиками иных обязательных платежей в бюджет определенных законодательством денежных средств; низкий уровень собираемости

фискальных платежей, обусловленный неэффективным аккумулярованием бюджетных доходов;

б) угрозы и риски, связанные с расходами бюджета: неэффективное и нерезультативное использование бюджетных средств, нарушение порядка и правил предоставления и расходования межбюджетных трансфертов, нарушение условий предоставления бюджетных инвестиций, нарушение сроков распределения, отзыва либо доведения бюджетных ассигнований и (или) лимитов бюджетных обязательств;

в) угрозы и риски, связанные с источниками финансирования дефицита бюджета: зависимость бюджета от доминирующего источника доходов, высокий уровень государственного (муниципального) долга, исчерпание денежных резервов государства в сочетании с отсутствием диверсификации экономики страны.

6. Понятие финансово-правовых средств обеспечения бюджетной безопасности, рассматриваемые в широком и узком смыслах. В широком смысле финансово-правовые средства обеспечения бюджетной безопасности представляют собой правовые способы воздействия на бюджетные отношения с целью обеспечения защищенного состояния бюджетной системы. Под финансово-правовыми средствами обеспечения бюджетной безопасности, в узком смысле, понимаются нормы финансового права, регулирующие отношения в сфере бюджетной деятельности и бюджетного процесса по предупреждению, выявлению, устранению действительных и возможных угроз в бюджетной сфере с целью обеспечения устойчивости и стабильности бюджетной системы страны.

7. Изменения законодательства с целью совершенствования финансово-правового регулирования механизма обеспечения бюджетной безопасности:

а) закрепить в Бюджетном кодексе РФ в качестве бюджетных нарушений: превышение ограничений дефицита бюджета, превышение предельного объема государственного долга субъекта Российской Федерации, превышение предельного объема муниципального долга, а также

иные нарушения в бюджетной сфере, урегулированные в настоящее время Кодексом РФ об административных правонарушениях;

б) дополнить ст. 1 Бюджетного кодекса РФ частью 3 следующего содержания: «3. Настоящий Кодекс устанавливает правовые основы выявления, квалификации, предупреждения рисков и угроз безопасности бюджетной системы»;

в) включить в ст. 267.1. Бюджетного кодекса РФ в перечень методов осуществления государственного финансового контроля мониторинг – систему информационно-аналитических мероприятий, осуществляемых на постоянной основе в сфере государственных (муниципальных) закупок;

г) дополнить п. 5 ст. 160.2-1 Бюджетного кодекса РФ частью 2 и изложить ее в следующей редакции: «2. Внутренний финансовый контроль и внутренний финансовый аудит осуществляется в рамках антикоррупционных стандартов»;

д) дополнить ст. 24 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» пунктом 8 следующего содержания: «8. По решениям, принимаемым по вопросам обеспечения безопасности бюджетной системы».

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 финансово-правового регулирования бюджетной безопасности, упорядочивании и усовершенствовании категорийно-понятийного аппарата доктрины бюджетного права, выработке предложений, направленных на совершенствование правового регулирования обеспечения безопасности в бюджетной сфере.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования состоит в полученных выводах и предложениях, которые вносят вклад в финансово-правовую науку, способствуют формированию

обоснованного представления о финансово-правовом регулировании бюджетной безопасности. Выводы и предложения, содержащиеся в диссертации, повышают ценность финансово-правовой науки. Результаты рассмотрения теоретических вопросов могут быть использованы в дальнейших исследованиях по данной проблематике. Практическая значимость исследования связана с организацией обеспечения бюджетной безопасности и заключается в возможности использования полученных выводов в нормотворческой деятельности при совершенствовании финансового законодательства и правоприменительной практики.

Ценность научных работ автора проявляется в формировании целостной концепции финансово-правового регулирования бюджетной безопасности, которая, в свою очередь, дополняет и развивает теорию бюджетного права по исследовательским вопросам.

Полнота изложения материалов диссертации отражена в работах, опубликованных диссертантом, общим объемом более 10 п.л., в том числе 7 из них опубликованы рецензируемых научных изданиях, рекомендованных Министерством науки и высшего образования Российской Федерации:

1. Долматова, Н.Г. Понятие финансовой безопасности государства как объекта правового регулирования / Н.Г. Долматова // Финансовое право. – 2014. – № 5. – С. 33–37. – 0,62 п. л.

2. Долматова, Н.Г. Финансовая грамотность населения как средство обеспечения финансовой безопасности в правовом государстве / Н.Г. Долматова // Правовое государство: теория и практика. – 2016. – № 1 (43). – С. 159–164. – 0,7 п. л.

3. 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.

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

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

6. Долматова, Н.Г. К вопросу о правовом регулировании полномочий участников бюджетных правоотношений в области обеспечения бюджетной безопасности / Н.Г. Долматова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2019. – № 10. – С. 30–34. – 0,62 п. л.

7. 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.

Степень достоверности и апробация результатов исследования. Диссертация обсуждена и одобрена на совместном заседании отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства и кафедры правового обеспечения публичных финансов 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 Министерством науки и высшего образования в Российской Федерации.

Основные теоретические положения и полученные по результатам исследования выводы использовались:

- при проведении практических занятий в магистратуре Института права Башкирского государственного университета;
- при выступлениях с докладами на научных и научно-практических конференциях различного уровня.

Соответствие диссертации специальности. Диссертация Долматовой Надежды Геннадиевны на тему: «Финансово-правовое регулирование бюджетной безопасности», представленная на соискание ученой степени кандидата юридических наук, соответствует специальности 5.1.2 -

Публично-правовые (государственно-правовые) науки и отвечает требованиям Положения о порядке присуждения ученых степеней.

Диссертация Долматовой Надежды Геннадиевны на тему: «Финансово-правовое регулирование бюджетной безопасности» **рекомендуется к защите** на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.04 – Финансовое право, налоговое право, бюджетное право.

Заключение принято на совместном заседании отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства и кафедры правового обеспечения публичных финансов Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

На заседании присутствовало – 9 человек.

Результаты голосования: «за» – «9» чел., «против» – «0» чел., воздержалось – «0» чел. (протокол № 10.2. от 23 сентября 2022 г.).

Заведующий отделом финансового,
налогового и бюджетного законодательства,
заведующий кафедрой правового обеспечения
публичных финансов,
доктор юридических наук, профессор

Н.А. Поветкина

