

*На правах рукописи*

*Поветкина Наталья Алексеевна*

**ФИНАНСОВАЯ УСТОЙЧИВОСТЬ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:  
ПРАВОВАЯ ДОКТРИНА И ПРАКТИКА ОБЕСПЕЧЕНИЯ**

Специальность 12.00.04 —

Финансовое право; налоговое право; бюджетное право

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени

доктора юридических наук

Москва — 2016

Работа выполнена в отделе финансового, налогового и бюджетного законодательства ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

**Научный консультант:** Кучеров Илья Ильич, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, заместитель директора ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»

**Официальные оппоненты:** Горбунова Ольга Николаевна, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры финансового права ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия»

Комягин Дмитрий Львович, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры финансового, налогового и таможенного права факультета права ФГАОУ ВПО «Национальный исследовательский университет “Высшая школа экономики”»

Пауль Алексей Георгиевич, доктор юридических наук, доцент, доцент кафедры финансового права юридического факультета ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет»

**Ведущая организация:** ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный университет»

Защита состоится 5 октября 2016 года в 13<sup>30</sup> часов на заседании диссертационного совета Д.503.001.04 при ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» по адресу: 117218, г. Москва, Б. Черемушкинская ул., д. 34, зал заседаний диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» по адресу: 117218, г. Москва, ул. Б. Черемушкинская, д. 34 и на сайте Института: <http://www.izak.ru/dissertacii-132>.

Автореферат разослан «\_\_\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2016 года.

И. о. ученого секретаря диссертационного совета  
доктор юридических наук

Н. Г. Доронина

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Обеспечение финансовой устойчивости — одно из приоритетных направлений финансовой политики государства в любое время, но в кризисные и послекризисные периоды, когда под действием негативных явлений возникают риски для полноценного финансирования государством всех поставленных перед ним задач и выполняемых функций, эта деятельность приобретает наибольшую актуальность и значимость. Неисполнение последних создает угрозу национальной безопасности и обуславливает необходимость быстрого и эффективного противодействия ее последствиям посредством задействования финансовых резервов государства. В современной реальности финансовая устойчивость встает в один ряд с обеспечением суверенитета государства, на что особо обратил внимание Президент РФ В. В. Путин в своем Послании Федеральному Собранию на 2016 год, отметив, в частности, что «финансовая устойчивость и независимость страны абсолютно связаны между собой»<sup>1</sup>.

Вопросы финансового обеспечения государственного суверенитета России выдвигаются на первый план и в стратегии развития страны, благодаря чему «экономика России проявила способность к сохранению и укреплению своего потенциала в условиях нестабильности мировой экономики и применения ограничительных экономических мер, введенных рядом стран против Российской Федерации» (Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»). В условиях увеличения и обострения вызовов, нестабильной геополитической и экономической ситуации в мире усиливается значимость теоретических разработок в сфере публичных финансов. Их ключевая роль проявляется в воздействии на макро- и микроэкономические процессы в период

---

<sup>1</sup> См.: Президент России : сайт. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/50864> (дата обращения: 05.05.2016).

масштабных структурных государственных реформ, на качественное преобразование социальной сферы, на финансовую устойчивость как необходимое условие развития государства.

С необходимостью обеспечения финансовой устойчивости сталкивается не только Российская Федерация. Большинство государств активно стремятся к созданию идеального финансово-правового механизма, позволяющего успешно справиться со всеми вызовами, и «выступают за реализацию концепции устойчивого развития, которая должна стать основным направлением изменения парадигмы экономического развития»<sup>2</sup>. Происходящая глобализация мира, открывая перед государствами новые возможности и перспективы развития, предопределяет возникновение и новых угроз, заставляя страны разрабатывать и внедрять системно и скоординированно функционирующие механизмы обеспечения финансовой устойчивости.

Проблеме обеспечения финансовой устойчивости характерна тонкая корреляция между правом и экономикой, и это подчеркивает особую актуальность в разработке именно финансово-правовых механизмов, направленных на ее обеспечение как базового условия поддержания национальной безопасности страны, поскольку только в правовом оформлении экономические отношения могут быть реализованы и иметь способность к развитию.

Вышеуказанные обстоятельства в очередной раз подтверждают, что финансовое право как базовая отрасль российского права сегодня переживает непростой этап своего развития и остро нуждается в системных доктринальных исследованиях, направленных на совершенствование правового регулирования финансовых явлений, обусловленных реалиями современного развития государства. Рассмотрение процессов функционирования механизмов обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации с позиции качественного и эффективного финансово-правового регулирования во многом

---

<sup>2</sup> Капустин А. Я. Международно-правовые принципы деятельности БРИКС // БРИКС: контуры многополярного мира : монография / С. Е. Нарышкин [и др.] ; отв. ред. Т. Я. Хабриева, зам. отв. ред. Н. М. Бевеликова. М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. М. : ИД «Юриспруденция», 2015. С. 25.

обеспечивает и возможность эффективного решения задач государственной политики, реализации функций государства и успешного противостояния рискам (угрозам) и их негативным проявлениям.

Необходимо констатировать, что активное изучение учеными отдельных элементов механизма обеспечения финансовой устойчивости (например, отношений, связанных с исследованием правового режима бюджета, суверенных фондов, золотовалютных резервов, института государственных заимствований) продолжается не одно десятилетие, однако системных исследований, отличающихся комплексным подходом к проблеме и посвященных определению роли этих элементов для достижения общей цели — цели обеспечения финансовой устойчивости, не проводилось. Более того, осуществленный анализ нормативных документов свидетельствует о том, что, несмотря на довольно частое использование финансовой устойчивости в качестве целевого ориентира деятельности различных государственных органов, до настоящего времени не разработана концепция ее финансово-правового обеспечения, которая заложила бы научную идеологию построения надежной системы противодействия всем внутренним и внешним рискам (угрозам) и послужила бы основой для их деятельности.

Вышеизложенное обуславливает необходимость и своевременность разработки нового концептуального подхода к проблеме правового обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации, подтверждает актуальность и востребованность заявленной темы исследования, способствующей развитию доктрины современного российского финансового права, правотворческой и правоприменительной деятельности, обусловленной проблемами правового регулирования сферы публичных финансов. В частности, результаты исследования позволят сформировать целостную теорию финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации и усовершенствовать архитектуру отрасли финансового права, а также оказать влияние на развитие смежных отраслей права, формируя концепцию

межотраслевых институтов, способствующих обеспечению финансовой устойчивости Российской Федерации.

**Цель диссертационного исследования** заключается в разработке, обосновании концепции финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации и его исследовании. Для достижения поставленной цели были поставлены следующие **задачи**:

- разработать понятие финансовой устойчивости как финансово-правовой категории;

- определить роль и значение финансовой устойчивости в обеспечении национальной безопасности Российской Федерации;

- проанализировать и обосновать влияние рисков и угроз на функционирование финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации;

- разработать и раскрыть принципы, лежащие в основе функционирования финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации;

- выявить и провести систематизацию органов, участвующих в обеспечении финансовой устойчивости Российской Федерации, определить особенности их финансовой правосубъектности, а также определить формы их взаимоотношений;

- исследовать сущностные характеристики, роль и значение доходов и расходов бюджета в финансово-правовом механизме обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации;

- определить значение эффективности расходов бюджета для достижения сбалансированности бюджета;

- выявить роль иммунитета бюджета как защитного механизма в обеспечении сбалансированности бюджета;

- выявить, исследовать и определить роль институтов (источников), обеспечивающих финансовую устойчивость Российской Федерации.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, возникающие в процессе функционирования финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации.

**Предметом исследования** выступают нормы финансового, бюджетного законодательства, иных нормативных актов, регламентирующих отношения, возникающие в процессе функционирования финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации, доктринальные источники финансового (бюджетного) права, научные публикации отечественных и зарубежных ученых, посвященные исследуемой проблематике, судебная практика, официальные аналитические и статистические данные государственных органов.

**Степень научной разработанности темы** следует оценивать с учетом того обстоятельства, что в подобной постановке научной проблемы финансово-правовой механизм обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации рассматривается в науке финансового права впервые. Тем не менее нельзя не отметить, что при подготовке работы были использованы общетеоретические исследования, научные труды по экономической и финансово-правовой тематике, а также по смежным отраслям права.

Так, внимательно проанализированы научные работы, посвященные отдельным элементам финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации следующих авторов: Р. Е. Артюхина, К. С. Бельского, С. Я. Боженка, О. В. Болтиновой, О. Н. Горбуновой, Е. Ю. Грачевой, А. Я. Капустина М. В. Карасевой, Д. Л. Комягина, И. И. Кучерова, А. Г. Пауля, Е. В. Покачаловой, И. В. Рукавишниковой, А. Д. Селюкова, Ю. А. Тихомирова, Т. Я. Хабриевой, Н. А. Шевелевой и др. Труды названных ученых послужили основой для собственных научных, теоретических выводов и практических рекомендаций, представленных в диссертации.

Исследования отдельных экономических аспектов обеспечения финансовой устойчивости представлены в работах А. Г. Грязновой, А. Л. Кудрина, А. М. Лаврова, В. М. Родионовой и других специалистов.

**Методологическую основу исследования** составили современные методы научного познания, в частности диалектико-материалистический, системный, структурно-функциональный, общие для различных научных отраслей. Комплексное применение указанных методов послужило основой для раскрытия предмета исследования, достижения его цели и решения поставленных задач, позволило выявить сущность финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации и его роль в системе устойчивого развития государства.

Кроме того, исследование выполнено при помощи специальных методов юридической науки. Формально-юридический метод, включающий такие приемы, как описание и анализ финансово-правовых норм и правоотношений, их толкование и классификация, позволил сформулировать сущностные признаки исследуемых понятий финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации и выявить их видовое разнообразие.

Применение историко-правового и сравнительно-правового методов позволило обогатить исследование ретроспективными оценками и учесть опыт других государств в понимании финансовой устойчивости в правовом регулировании финансовой деятельности Российской Федерации, что, в свою очередь, повлияло на выработку рекомендаций по совершенствованию современного российского финансового (бюджетного) законодательства.

**Теоретическую основу исследования** составили научные труды русских ученых — специалистов в области финансов и финансового права: С. И. Иловайского, А. А. Исаева, П. М. Лебедева, И. Х. Озерова, М. М. Сперанского, И. Т. Тарасова, Н. И. Тургенева, И. И. Янжула, Л. Н. Яснопольского.

Диссертант обращался к научному наследию советской школы финансового права, к видным представителям которой относятся такие ученые, как: Л. К. Воронова, М. А. Гурвич, М. И. Пискотин, Е. А. Ровинский, Р. О. Халфина, Н.И. Химичева, С. Д. Цыпкин.

Были изучены труды авторитетных современных ученых в области финансового и бюджетного права: К. С. Бельского, С. Я. Боженка, О. В. Болтиновой, О. Н. Горбуновой, Е. Ю. Грачевой, В. В. Гриценко, Н. М. Казанцева, М. В. Карасевой, А. Н. Козырина, Д. Л. Комягина, И. И. Кучерова, А. Г. Пауля, Г. В. Петровой, Е. В. Покачаловой, Е. В. Порохова, И. В. Рукавишниковой, Н. А. Саттаровой, А. Д. Селюкова, Д. А. Смирнова, Э. Д. Соколовой, Н. А. Шевелевой и др.

Общетеоретические и межотраслевые вопросы исследования рассматривались с учетом теоретических изысканий таких известных правоведов, как: С. С. Алексеев, М. И. Байтин, Н. С. Бондарь, А. Б. Венгеров, Н. А. Власенко, Л. Г. Ефимова, А. Я. Капустин, Д. А. Керимов, Л. А. Лунц, А. В. Малько, М. Н. Марченко, Н. И. Матузов, В. С. Нерсисянц, О. Ю. Рыбаков, Ю. А. Тихомиров, Т. Я. Хабриева, И. О. Хлестова, В. Е. Чиркин, К. В. Шундикова и многие другие.

Особое внимание было уделено научным работам, посвященным экономическим аспектам отдельных элементов финансовой устойчивости, следующих авторов: В. А. Гришина, А. Г. Грязновой, В. А. Гунии, Е. А. Захарчук, А. Л. Кудрина, А. М. Лаврова, Е. Лебединской, А. В. Навоя, Г. Б. Поляка, О. А. Поляковой, В. М. Родионовой, А. Н. Саунина, Д. Р. Тутаевой, А. В. Улюкаева и др.

**Нормативная база исследования** включает Конституцию Российской Федерации (далее — Конституция), федеральные законы, регулирующие общественные отношения, являющиеся объектом настоящего исследования, нормативные акты Президента РФ, Правительства РФ, Банка России, Минфина России и других государственных органов.

**Эмпирической базой исследования** послужили судебная практика Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ (в том числе Высшего Арбитражного Суда РФ), официальные аналитические и статистические данные государственных органов, а также материалы научно-практических конференций.

**Научная новизна диссертации** состоит в том, что она представляет собой первое в отечественной науке финансового права комплексное исследование финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации. В соответствии с потребностями современной юридической науки, на основе полного и системного анализа важнейших категорий финансового права в работе впервые обоснована и сформулирована концепция финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации как объекта финансово-правового регулирования. Впервые в науке финансового права: аргументирована необходимость рассмотрения понятия «финансовая устойчивость» как финансово-правовой категории; разработан понятийный аппарат в исследуемой сфере (сформулированы понятия «финансовая устойчивость» как правового режима, «иммунитет бюджета», «финансово-правовой механизм обеспечения финансовой устойчивости», «правовые средства обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации» и др.); выявлены роль и значение финансовой устойчивости для обеспечения национальной безопасности государства; показано влияние рисков и угроз на функционирование данного механизма; выявлен и рассмотрен правовой статус государственных органов, осуществляющих обеспечение финансовой устойчивости Российской Федерации, определены основы их взаимодействия в данной сфере; разработаны ключевые принципы функционирования финансово-правового механизма финансовой устойчивости Российской Федерации (социальной направленности, научности, системности, ответственного (качественного) управления, гласности (открытости, прозрачности), плановости (долгосрочности) и непрерывности (периодичности), определено их значение;

выявлены и рассмотрены институты (источники), за счет которых происходит обеспечение финансовой устойчивости (бюджет, золотовалютные резервы, суверенные фонды, резервные фонды Президента РФ и Правительства РФ, государственные заимствования).

Проведенный анализ позволил автору обосновать принципиально новое направление в науке финансового права — финансово-правовое обеспечение финансовой устойчивости Российской Федерации, показать необходимость правового регулирования данной сферы и его значение в устойчивом развитии государства.

**В ходе исследования автор обосновал ряд новых выводов и положений, которые выносятся им на защиту:**

1. Разработана авторская концепция финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации, под которым следует понимать основанную на нормах финансового права совокупность элементов системы — уполномоченных органов, осуществляющих свою деятельность на основе определенных принципов и источников обеспечения финансовой устойчивости, функционирование и реализация которых направлены на противодействие различным рискам (угрозам) в целях достижения социальной стабильности и гармонии.

2. Обосновано, что понимание финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости как единой системы осложнено разноплановостью ее элементов, имеющих вне этой системы самостоятельный и независимый характер. Доказана необходимость комплексного подхода к разработке концепции обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации. В финансово-правовом механизме обеспечения финансовой устойчивости выделяются два параллельно функционирующих, взаимозависимых и взаимопроникающих блока: структурный (организационно-правовой), включающий элементы данного механизма и их взаимодействие, и содержательный (функциональный), включающий в себя характеристику и содержание принципов, полномочий уполномоченных органов, источников

обеспечения финансовой устойчивости. Определено, что приоритетность задействования того или иного источника обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации (бюджета, суверенных фондов, резервных фондов Президента РФ и Правительства РФ, золотовалютных резервов, заимствований) находится в динамичном состоянии, зависит от конкретных условий и этапа развития государства, вида и степени опасности рисков (угроз), последствия которых и необходимо будет предотвращать, условий доступа к источникам, и находится в пределах компетенции уполномоченных органов.

3. В целях развития доктрины финансового права разработано и введено в научный оборот понятие «финансовая устойчивость» как финансово-правовая категория. Предложены авторские подходы к пониманию данного термина. В широком аспекте финансовая устойчивость Российской Федерации представляет собой правовой режим, заключающийся в нормативно закреплённом финансово-правовом порядке, основанном на использовании правовых средств его обеспечения — совокупности средств-установлений и средств-технологий, реализующих установления, отражающих формулирование и закрепление финансово-юридических конструкций, обеспечивающих противодействие негативным внутренним и внешним факторам (рискам, угрозам), эффективность и результативность использования финансовых ресурсов, положительную динамику финансово-экономического развития государства и основывающихся на системе нормативных правовых актов, институтов, организаций, приемов, способов для достижения экономико-материальных условий социальной стабильности и гармонии.

В узком аспекте финансовая устойчивость Российской Федерации — это правовой режим, создающий условия для противодействия отрицательным внутренним и внешним рискам (угрозам) для нормального функционирования государства, которые направлены на обеспечение положительной динамики его финансового развития для достижения социального благополучия. Основными источниками обеспечения финансовой устойчивости выступают бюджет РФ, суверенные фонды (Резервный фонд и Фонд национального благосостояния),

резервные фонды Президента РФ и Правительства РФ, золотовалютные резервы и государственные заимствования, использование которых в рамках единого правового механизма, на основе единых принципов призвано гарантировать достижение конечной цели — правового режима финансовой устойчивости.

4. Выявлена и обоснована взаимосвязь и взаимообусловленность финансовой устойчивости и национальной безопасности Российской Федерации. Финансовая устойчивость в системе национальной безопасности Российской Федерации обеспечивает состояние защищенности национальных интересов России посредством проведения бюджетной, налоговой, денежно-кредитной, долговой, валютной, инвестиционной политик, направленных на развитие государства и создание условий и факторов, способных нейтрализовать воздействие внешних и внутренних угроз и рисков. Правовой режим финансовой устойчивости государства выполняет финансово-обеспечительную и защитную функции в механизме обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Сохранение данного режима гарантирует платежеспособность государства, способность обеспечивать финансовыми средствами эффективное и своевременное выполнение внутренних и внешних функций и задач, а также защиту национальных интересов и гарантирует независимость и стабильность функционирования государства.

5. Обосновано, что риски (угрозы) — неотъемлемое явление, сопровождающее процесс функционирования финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации; именно под действием рисков (угроз) проявляется такое свойство финансовой устойчивости, как способность восстанавливаться в первоначальное и стабильное состояние; риски (угрозы) выступают основанием для дальнейшего развития и усовершенствования механизма обеспечения финансовой устойчивости. Выявлено, что финансово-правовой механизм обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации подвержен влиянию множественности рисков. Определено, что в зависимости от видов

рисков можно выделить следующие способы их нейтрализации: материальные (финансовые) (например, за счет резервных фондов, золотовалютных резервов); правовые (например, за счет совершенствования законодательства в необходимых сферах и его профессионального, точного, неукоснительного исполнения); управленческие (например, за счет проявления политической воли, принятия решения, достижения компромиссов).

6. В целях единообразного понимания и толкования научных категорий, позволяющих выстроить логически обоснованный, непротиворечивый и действительно функционирующий механизм обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации и, как следствие, единообразную правоприменительную и правореализационную деятельность в этой сфере, обоснованы роль и значение принципов функционирования данного механизма как одного из основополагающих, базовых понятий, характеризующих такое сложное, неоднозначное и многосодержательное явление, как финансовая устойчивость. Аргументировано, что принципы обеспечения финансовой устойчивости как элемент финансово-правового механизма выступают своего рода правовыми аксиомами для всех задействованных в ее обеспечении субъектов, требующими безусловной реализации и (или) отсутствия необходимости введения каких-либо гарантий для их соблюдения и применения. Автором выделены следующие принципы: социальной направленности; научности; системности; ответственного (качественного) управления; гласности (открытости, прозрачности); плановости (долгосрочности) и непрерывности (периодичности). Принципы обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации должны соблюдаться на протяжении всего цикла правового регулирования: от формирования идей о необходимости совершенствования правового механизма обеспечения финансовой устойчивости до установления и поддержания данного правового режима.

7. Финансово-правовой механизм обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации должен рассматриваться только в аспекте реализации

ключевого принципа — принципа системности, предполагающего взаимосвязь элементов между собой и их взаимообусловленность: функционирование этих элементов в единстве и позволяет говорить о механизме как о единой системе, способной противостоять всем рискам и угрозам. Исследование финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости через призму данного принципа позволяет выявить внутреннее устройство изучаемого механизма, особенности его функционирования и определить основные векторы его совершенствования. Построение и функционирование рассматриваемого механизма на основе указанного принципа дает возможность говорить о нем как о надежной, целостной, структурной, гармоничной, непротиворечивой, мобильной системе, способной своевременно и качественно противостоять различным рискам и угрозам и достигать своей цели — социальной стабильности и гармонии.

8. Проведена систематизация и классификация органов, задействованных в финансово-правовом механизме обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации. Все уполномоченные органы подразделяются на две группы: к первой относятся органы, которые уполномочены на принятие решений и для которых обеспечение финансовой устойчивости является профильным видом деятельности (это органы, обладающие полномочиями в сфере публичных финансов, например Государственная Дума РФ, Правительство РФ, Минфин России); ко второй — органы, исполняющие требования первой группы и опосредованно участвующие в обеспечении финансовой устойчивости (к данной категории субъектов относятся органы, обладающие статусом главного распорядителя, распорядителя, получателя бюджетных средств либо главного администратора доходов бюджета и др.). Отмечается, что абсолютно все органы государственной власти (в том числе и те, которые выполняют государственные функции, не связанные со сферой публичных финансов, но являющиеся «потребителями» бюджетных средств) наделены статусом, рассматриваемым в рамках второй категории. Выявлены особенности их правосубъектности в финансово-правовом механизме обеспечения финансовой устойчивости

Российской Федерации, определены направления и формы их взаимодействия между собой в целях достижения правового режима финансовой устойчивости Российской Федерации. Кроме этого, в зависимости от возможности задействования финансовых резервов органы первой группы подразделяются на органы общей и специальной компетенции. Доказано, что все органы (должностные лица) играют различную, но равнозначно важную роль в обеспечении функционирования изучаемого нами механизма, что позволяет говорить о комплексном и всестороннем подходе к управлению в этой сфере.

9. Финансовая устойчивость Российской Федерации в идеальном (статичном) состоянии характеризуется сбалансированностью доходов и расходов бюджета. Однако под действием различных рисков (угроз), в условиях развития кризисных ситуаций данный баланс может быть нарушен. В этой связи Российская Федерация в целях обеспечения финансовой устойчивости может предусматривать особые финансово-правовые меры по обеспечению сбалансированности бюджета. Данные меры имеют законодательное закрепление (в бюджетном законодательстве, иных нормативных правовых актах) и применяются в зависимости от вида (формы) проявления рисков (угроз).

10. Доходы бюджета представляют собой финансовую основу деятельности государства, которая позволяет как минимум обеспечивать выполнение принятых на себя расходных обязательств, как максимум сформировать резервы, необходимые для обеспечения финансовой устойчивости в случае наступления кризисных ситуаций. Разработаны и обоснованы следующие признаки доходов, имеющие значение для характеристики доходов бюджета с позиции основ обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации: достаточность, постоянство (гарантированность), предсказуемость (прогнозируемость, плановость), справедливость доходов.

11. Совершенствование правового регулирования расходов бюджета в целях обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации должно

осуществляться по двум направлениям: 1) актуализация и совершенствование форм и механизмов осуществления расходов и 2) повышение эффективности расходования бюджетных средств. При этом обеспечение расходных обязательств источниками финансирования является условием эффективного функционирования бюджетной системы РФ и реализации государственной политики в целом. Разработаны следующие признаки расходов в аспекте обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации: обусловленность публичными функциями государства (муниципальных образований); обоснованность расходов бюджетов; постоянство (периодичность) расходов; эффективность расходов.

12. Определена и обоснована ключевая роль эффективного расходования бюджетных средств в функционировании финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации, обусловленная ограниченностью видов источников доходов бюджета и возможности увеличения объемов денежных средств, поступающих из данных источников. Сущность эффективного расходования бюджетных средств связывается не только с результативностью и экономностью, но и с качественными характеристиками объектов финансирования.

13. Правовой режим иммунитета бюджета является эффективным правовым средством обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации. Данный правовой режим можно рассматривать в узком и широком понимании. В первом случае данный правовой режим является особой разновидностью правового иммунитета и служит защитным механизмом на пути неэффективного расходования бюджетных средств, которое, в свою очередь, оказывает негативное влияние на обеспечение финансовой устойчивости Российской Федерации. Во втором случае правовой режим иммунитета бюджета представляет особую, важнейшую форму законодательного закрепления защиты средств бюджета, которая гарантирует выполнение финансовых задач и функций государства, обязательств перед третьими лицами, возникающих на основе судебного решения и которая

характеризуется абсолютным характером исполнения финансовых требований со стороны уполномоченного органа и отсутствием принудительного способа исполнения финансовых требований.

14. В целях реализации концептуального и системного подхода к пониманию сущности финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации автором выделены институты (источники) обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации: резервные фонды Президента РФ и Правительства РФ; суверенные фонды (Резервный фонд и Фонд национального благосостояния); золотовалютные резервы РФ; государственные заимствования. Рассматриваются их признаки, функции и особенности. Определены их роль и значение в финансово-правовом механизме обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации, их взаимообусловленность и взаимозависимость.

15. В целях совершенствования финансового (бюджетного) законодательства обоснована необходимость внесения ряда изменений и дополнений в действующие нормативные правовые акты, регулирующие отношения, связанные с функционированием финансово-правового обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации. Так, предлагаются: новая редакция ст. 39 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее — БК), посвященной основам формирования доходов бюджетов (в части расширения перечня нормативных актов, на основании которых осуществляется формирование доходов бюджетов); внесение изменений в Федеральный закон от 26.03.1998 № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» (в части уточнения правового режима золотовалютных резервов) с последующим внесением изменений в Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (в части необходимости нормативной фиксации понятия золотовалютных резервов РФ, уточнения состава золотовалютных резервов с четким указанием субъектов, управляющих ими, и их компетенции, определением целей их использования (расходования) и др.

**Теоретическая значимость диссертации** заключается в том, что полученные в ходе исследования выводы и предложения вносят существенный вклад в финансово-правовую науку, способствуют созданию обоснованного представления о сущности, роли финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации для устойчивого функционирования государства; развивают и дополняют понятийный аппарат, учитывающий особенности функционирования финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации; развивают ряд правовых положений, приводящих к новым доктринальным выводам. Содержащиеся в диссертации выводы и предложения обогащают и развивают финансово-правовую науку путем разработки концептуальных основ финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации.

Автором рассмотрены теоретические вопросы, которые имеют ключевое значение для понимания исследуемого механизма: выделены элементы данного механизма, рассмотрена сущность принципов финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации, определены основы взаимодействия органов, уполномоченных в сфере обеспечения финансовой устойчивости, а также роль институтов обеспечения финансовой устойчивости. Исследование правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации в контексте совершенствования нормативно-правовых основ о нем как о предмете самостоятельного междисциплинарного института права позволит простимулировать начало поиска новых научных подходов в его исследовании и будет способствовать развитию как смежных институтов (подотраслей) финансового права, самостоятельных отраслей права, так и смежных институтов экономической (финансовой) науки.

**Практическая значимость исследования.** Авторские идеи относительно финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации могут быть использованы в нормотворческой работе по совершенствованию финансового и

бюджетного законодательства, а именно положений БК в части правового регулирования доходов и расходов бюджетов бюджетной системы РФ, правовой квалификации эффективности расходов бюджета, понимания и применения правового режима иммунитета бюджета, внедрения риск-ориентированных подходов, использования средств суверенных фондов РФ и резервных фондов Президента РФ и Правительства РФ, осуществления государственных заимствований, формирования и использования золотовалютных резервов РФ и т. д.

Результаты исследования также могут найти свое применение в практической юридической работе, в том числе в правоприменительной деятельности органов государственной власти. Материалы и теоретические положения диссертации могут быть использованы в дальнейшем при разработке теоретических и практических проблем финансового и бюджетного права в Российской Федерации, а также в процессе преподавания соответствующих учебных дисциплин, в частности при чтении базовых учебных курсов по финансовому и бюджетному праву, специальных магистерских курсов, связанных с темой диссертации, в ходе осуществления учебного процесса с аспирантами Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (далее — ИЗиСП).

**Степень достоверности и апробация результатов исследования.** Диссертация обсуждена и одобрена на расширенном заседании отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства ИЗиСП.

Теоретические положения диссертации, выводы и научно-практические рекомендации представлены в публикациях автора, в том числе в научных журналах, указанных в перечне ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, рекомендованных ВАК Минобрнауки России, монографиях, учебниках, учебных и научно-практических пособиях, статьях в сборниках материалов различных конференций.

Основные теоретические положения и выводы диссертации использовались:

- при чтении лекций и проведении практических занятий в ИЗиСП (г. Москва), в Финансовом университете при Правительстве РФ (г. Москва);

- в докладах на секции публичного права Ученого совета ИЗиСП: «Проблемы привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства» (протокол от 18 ноября 2013 г. № 20); «Правовые средства обеспечения эффективности расходов федерального бюджета» (протокол от 29 сентября 2014 г. № 12); «Финансово-правовой механизм обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации» (протокол от 29 апреля 2015 г. № 6);

- в докладах и выступлениях, сделанных на различных конференциях (форумах), таких, например, как: Международная научно-практическая конференция, посвященная 150-летию со дня рождения профессора Е. В. Васьковского (г. Москва, ИЗиСП, 29 февраля 2016 г.); научно-практическая конференция «Соотношение частных и публичных интересов в финансовых правоотношениях» (г. Москва, Финансовый университет при Правительстве РФ, 30 сентября 2015 г.); Евразийские антикоррупционные форумы (г. Москва, ИЗиСП, Счетная палата РФ, 30–31 мая 2012 г., 4 июня 2013 г., 24–25 апреля 2014 г., 23–24 апреля 2015 г., 20–21 апреля 2016 г.); IX–XI Международные школы-практикумы молодых ученых-юристов (г. Москва, ИЗиСП, 29–30 мая 2014 г., 3–4 июня 2015 г., 26–27 мая 2016 г.); Всероссийская научно-практическая конференция «Правовые чтения на Большом Каретном — 2014» (г. Москва, Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России), 30 октября 2014 г.); круглые столы, посвященные обсуждению новой редакции БК (г. Москва, ИЗиСП, 9 сентября 2015 г., 1 апреля 2016 г.); Международная научно-практическая конференция «Бюджетное право и финансовая деятельность государства на современном этапе (к 90-летию со дня рождения М. И. Пискотина)» (г. Москва, Российская академия правосудия, 28 ноября 2014 г.); Международная научно-практическая конференция «Публичные

финансы в XXI веке» (г. Москва, Российский экономический университет им. Г. В. Плеханова, 18 декабря 2014 г.); Пятая международная научно-теоретическая конференция «Худяковские чтения по финансовому праву» (г. Алматы, 31 мая 2014 г.); Международная научно-практическая конференция «Кутафинские чтения» (г. Москва, Московская государственная юридическая академия им. О. Е. Кутафина, Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова, ИЗИСП, 2–4 апреля 2015 г., 6–9 апреля 2016 г.) и др.

Разработанные диссертантом положения и предложения апробировались при подготовке правовых заключений на проекты федеральных законов в рамках основной деятельности соискателя ученой степени, а также при участии в совещаниях в органах государственной власти РФ.

**Структура диссертации** обусловлена целью и задачами исследования и состоит из введения, четырех глав, включающих 17 параграфов, заключения, библиографического списка и приложений.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

**Первая глава** «Теоретико-правовые основы финансовой устойчивости Российской Федерации» состоит из четырех параграфов и посвящена исследованию ключевых категорий заявленной темы и выявлению их особенностей и значения для формирования концептуальных основ данного доктринального исследования.

В первом параграфе «Финансовая устойчивость как основа национальной безопасности Российской Федерации» обосновывается взаимосвязь и взаимообусловленность двух категорий — национальной безопасности и финансовой устойчивости государства. Автором отмечается, что в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации финансовая составляющая проявляется в нескольких плоскостях, которые можно охарактеризовать как так называемый 3D-эффект. Он заключается в следующем: первая плоскость — публичные финансы, которые необходимы для реализации всех направлений в рамках обеспечения национальной безопасности; вторая плоскость — экономическая (финансовая) безопасность (одна из сфер, составляющих национальную безопасность), требующая также должного финансового обеспечения; третья плоскость проявляется во влиянии национальной безопасности в общем ее понимании и экономической (финансовой) безопасности на обеспечение финансовой устойчивости государства. При этом возникает система взаимопересекающихся плоскостей, которые жизнеспособны только при условии их неразрывности и взаимосвязанности, и проявляется характерная для финансов система обратных связей, заключающаяся в необходимости финансового обеспечения национальной безопасности, которая, в свою очередь, влияет на состояние и развитие публичных финансов.

Создание и развитие государством финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости является средством защиты национальных интересов и обеспечения национальной безопасности.

Реализация национальных интересов Российской Федерации возможна только в условиях финансовой устойчивости государства, поэтому интересы России в данной сфере относятся к ключевым.

Механизм обеспечения финансовой устойчивости и механизм обеспечения национальной безопасности функционируют в едином контексте необходимости достижения устойчивого социально-экономического развития и имеют общую конечную цель — достижение социальной гармонии в государстве, обеспечение прав и свобод человека и гражданина. Правовой режим финансовой устойчивости государства выполняет финансово-обеспечительную и защитную функции в механизме обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, а также обеспечивает состояние защищенности национальных интересов страны посредством проведения бюджетной, налоговой, денежно-кредитной, долговой, валютной, инвестиционной политик, направленных на развитие государства и создание условий и факторов, способных нейтрализовать воздействие внешних и внутренних угроз и рисков.

Параграф второй «Понятие финансовой устойчивости Российской Федерации» посвящен изучению понятия «финансовая устойчивость» как финансово-правовой категории и определению значения его сущности для функционирования и развития государства. Делается вывод, что категория «финансовая устойчивость» является комплексным понятием, используемым как в финансовой науке и практике, так и в юридической. В этой связи диссертант констатирует, что отсутствие нормативной фиксации термина, заимствованного из экономической теории, использование и наполнение его правовым смыслом возлагают повышенную степень ответственности на уполномоченные органы.

Проводится классификация условий, оказывающих влияние на финансовую устойчивость Российской Федерации (по различным основаниям), периодов, в течение которых необходимо обеспечивать финансовую устойчивость государства, а также систематизация факторов, влияющих на

финансовую устойчивость государства. Автор приходит к выводу, что с позиции рассмотрения финансовой устойчивости как финансово-правовой категории данное понятие может быть квалифицировано как правовой режим. Применительно к сфере финансового права, отношениям в области правового регулирования и обеспечения функционирования механизма финансовой устойчивости можно вести речь о публичном правовом режиме. Соответственно, в данном виде правового режима (режима финансовой устойчивости) должен присутствовать комплекс правовых средств (в основном обязывающего и ограничительного характера) с четко установленными временными показателями и границами, пространственной определенностью.

Основными составляющими (источниками обеспечения) содержательного наполнения исследуемого понятия выступают бюджеты бюджетной системы РФ, резервные фонды, государственные заимствования и золотовалютные резервы, функционирование которых в едином правовом механизме, на основе единых принципов и будет обеспечивать финансовую устойчивость Российской Федерации. Именно в рамках правового режима происходит обеспечение определенного (желаемого) социального эффекта, состояния, а также открывается возможность определения вектора достижения подобного результата и способов, позволяющих его достичь.

Третий параграф «Финансово-правовой механизм обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации: понятие и элементы» посвящен определению и изучению правовой конструкции финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости. Обосновывается, что с позиции формирования теоретической конструкции механизм обеспечения финансовой устойчивости рассматривается как система, проявляющаяся в двух состояниях — статическом и динамическом. В статическом состоянии финансово-правовой механизм обеспечения финансовой устойчивости как система представляет собой совокупность элементов, объединенных для достижения определенных целей, основанных на принципах социальной направленности, научности, прозрачности, плановости, прогнозирования, эффективности, ответственности управления и т. д.,

и тогда мы можем говорить о стабильности. В динамичном же состоянии он представляет собой процесс функционирования всех элементов на основе взаимодействия, взаимовлияния, взаимозависимости, который под действием рисков (угроз) нацелен на восстановление стабильного состояния, свойственного до действия рисков (угроз). Определяются цели и особенности его функционирования, сформулировано понятие и выявлена роль правовых средств в изучаемом механизме. Акцентируется внимание на сложности и многоэлементности финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости и на необходимости организованности данной системы, которая определяется качеством ее элементов, тем, насколько они отвечают общим интересам данного механизма. Подчеркивается, что финансово-правовой механизм обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации должен рассматриваться только в аспекте реализации единых принципов, при этом акцент делается на реализации принципа системности, предполагающего взаимосвязь элементов между собой и их взаимообусловленность, соподчиненность, иерархичность, позволяющего придать механизму такие структурные свойства, которые обеспечивают единство функционирования механизма финансовой устойчивости, способного противостоять рискам (угрозам). Отмечается, что понимание финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости как единой системы осложнено разноплановостью ее элементов, имеющих вне этой системы самостоятельный и независимый характер. Автором сделан вывод, что элементами финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации являются: государственные органы, осуществляющие свою деятельность в целях обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации (уполномоченные органы); принципы обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации, на основании которых уполномоченные органы осуществляют свою деятельность в данной сфере и в целом происходит функционирование данного механизма; институты (источники) обеспечения финансовой устойчивости, за счет которых и происходит финансирование всех функций и задач государства в условиях воздействия рисков и угроз. Риски, угрозы,

иные вызовы не являются элементом изучаемого нами механизма, а относятся к факторам, влияющим на него. Возможность противостоять рискам при сохранении стабильности функционирования — основная задача реализации финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации, а совершенствование методологии выявления, оценки уровня возможных рисков и угроз и их предотвращения — одно из направлений деятельности уполномоченных органов. Приоритетность задействования того или иного источника обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации (бюджета, суверенных фондов, золотовалютных резервов, заимствований) находится в динамичном состоянии, зависит от конкретных условий и этапа развития государства, вида рисков (угроз), последствия которых и необходимо будет предотвращать, условий доступа к источникам и находится в поле ответственности уполномоченных органов, в пределах их управленческих решений.

В четвертом параграфе «Риски (угрозы), влияющие на финансово-правовой механизм обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации» проводится характеристика и систематизация рисков (угроз), влияющих на обеспечение финансовой устойчивости.

Автором обосновывается, что риски (угрозы) не являются элементом финансово-правового механизма, но выступают постоянными его «спутниками», способность успешного противостояния которым и будет характеризовать государство как финансово устойчивое. В данном параграфе проводится анализ понятия рисков (угроз), выделяются основные их признаки, проводится классификация по различным основаниям. Риски (угрозы) — неотъемлемое явление, сопровождающее процесс функционирования финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации. Именно под действием рисков (угроз) проявляется такое свойство финансовой устойчивости, как способность восстанавливаться в первоначальное и стабильное состояние. Делается вывод, что задействование государством финансово-правового механизма не связано с конкретным видом рисков (угроз) и зависит от тяжести последствий, вызванных ими.

Делается вывод, что все риски, влияющие на обеспечение финансовой устойчивости Российской Федерации, так или иначе опосредованы бюджетными отношениями и связаны либо с уменьшением доходов, либо с увеличением бюджетных обязательств, обуславливающих увеличение объема расходов. В связи с этим, проведя систематизацию и обобщив вышеуказанные (финансовые (бюджетные) риски (угрозы), можно выделить только две базовые группы оснований для классификации: 1) по степени влияния на механизм обеспечения финансовой устойчивости — стратегические (глобальные) (например, международный экономический кризис, войны) и стандартные (например, некомпетентность управленческого кадрового состава, технические проблемы); 2) в зависимости от влияния на сбалансированность бюджета — риски, связанные с формированием доходов (например, налоговые, конъюнктурные (например, снижение цены на нефть), и риски, связанные с увеличением расходов (например, чрезвычайные ситуации).

В представленном исследовании акцент делается на финансовых и правовых рисках (угрозах).

Проводится анализ системы управления рисками в изучаемой сфере: выделяются этапы управления, предложены универсальные правовые средства управления рисками, формулируются предложения по совершенствованию данной системы.

**Вторая глава** «Организационно-правовые основы и принципы обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации» состоит из четырех параграфов и посвящена изучению принципов и системы уполномоченных органов, задействованных в изучаемом механизме.

В первом параграфе «Принципы функционирования финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации» выявляются сущность и значение принципов в функционировании финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации. Определено, что данный механизм базируется на принципах-идеях, которые разработаны доктриной финансового (бюджетного) права либо

практикой деятельности уполномоченных органов и которые ложатся в основу формирования правосознания должностных лиц уполномоченных органов при реализации их компетенции, служат ориентиром для составления программных документов, являются в большей степени рекомендательными к применению и служат средством повышения качества и эффективности правоприменения. Принципы обеспечения финансовой устойчивости определяют «формулу» построения, функционирования и развития отношений, складывающихся в процессе ее обеспечения, образуют фундамент для устойчивого развития государства, а также «программируют», формируют вектор деятельности уполномоченных органов и подчиняют ее общепризнанным требованиям и стандартам. Обосновывается, что принципы обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации должны соблюдаться на протяжении всего цикла правового регулирования: начиная с формирования идей о необходимости совершенствования правового механизма обеспечения финансовой устойчивости и заканчивая результатом — достижением и сохранением данного правового режима. Автором выделены следующие принципы: *принцип социальной направленности*, который обусловлен закрепленным в Конституции Российской Федерации статусом Российской Федерации как социального государства; *принцип научности*, который определяет теоретическую основу создания, функционирования и развития финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации, реализация которого позволяет говорить об этом механизме как о реальной, качественной и эффективно функционирующей системе; *принцип системности*, который предполагает рассмотрение механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации как единой системы; *принцип ответственного (качественного) управления*, который лежит в основе усилий и стремлений любого государства по обеспечению стабильных и благоприятных условий для устойчивого развития и повышения благосостояния ее граждан и означает, что уполномоченные органы должны вести финансовую политику разумным образом и управлять

публичными финансами и рисками, связанными с ними, исключительно в целях обеспечения долгосрочной финансовой устойчивости государства, а также необходимость стремления осуществлять свои полномочия на профессиональном, высоко нравственном уровне и вести финансовую политику таким образом, чтобы учитывать финансовые последствия для будущих поколений, а также оценивать ее влияние на ныне существующее общество; *принцип гласности (открытости, прозрачности)*, в процессе реализации которого не только происходит ознакомление всех граждан государства с деятельностью уполномоченных органов в этой сфере, он является основой для реализации различных мероприятий по контролю за законностью, эффективностью и качеством этой деятельности, выступает своего рода гарантией реализации принципа ответственного управления публичными финансами и предопределяет объективность принятия решений в этой сфере; *принцип плановости (долгосрочности) и непрерывности (периодичности)*, который проявляется в том, что любое управленческое решение, мероприятие должно осуществляться в соответствии с заранее подготовленным планом, стратегией, концепцией и т. д., что позволяет говорить о надежности и качестве данных мероприятий. Непрерывность (периодичность) функционирования финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости достигается путем осуществления долгосрочного планирования, непрерывного и циклического финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления, основана на общетеоретических циклах правового развития.

Второй параграф «Системность как ключевой принцип обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации» посвящен выявлению значения данного принципа и рассмотрению финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости в контексте системы. Системность в обеспечении финансовой устойчивости предполагает многоуровневый, структурный, всесторонний подход, включающий взаимозависимые и взаимообуславливающие характеристики элементов, образующие единое

целое. Финансово-правовой механизм обеспечения финансовой устойчивости как система представляет собой единую структуру, состоящую из совокупности элементов, функционирующих на основе взаимозависимых связей и принципов в целях достижения конкретной цели. Автор отмечает, что системность предполагает функционирование финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости как единой целостной конструкции. Реализация принципа системности позволяет не только связать отдельные элементы в единое целое, но и понять и объяснить, как элементы системы связаны между собой и какую роль и функцию они выполняют в данном системном единстве. При этом свойство именно системности заключается в том, чтобы не разрушались межсистемные связи, чтобы каждый из элементов существовал и развивался ради других, а не изолированно от них. Отмечается, что элементами системы, рассматриваемой в рамках нашего исследования, выступают уполномоченные органы, приводящие данную систему в действие, принципы, которые лежат в основе этого механизма и на основе которых осуществляют свою деятельность уполномоченные органы, и источники обеспечения финансовой устойчивости (бюджет, суверенные фонды, золотовалютные резервы, государственные заимствования). Описанная конструкция системы обладает достаточным потенциалом (резервами), позволяющим адекватно, своевременно и качественно не только реагировать на различные изменения внутри системы (внутренние риски и угрозы), но и иметь защиту от внешних вызовов (внешние риски и угрозы).

Автор приходит к выводу, что функционирование правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации на основе принципа системности позволяет обеспечить: согласованность правового регулирования финансовой устойчивости и функционирования каждого элемента данной системы; единый подход в управлении и понимании целей и условий деятельности уполномоченных органов; единый вектор движения и развития в достижении финансовой устойчивости государства; своевременность и качество принимаемых решений; развитие источников

обеспечения финансовой устойчивости; достижение конечной цели функционирования финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации.

Третий параграф «Государственное управление и система государственных органов в механизме обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации» посвящен определению системы органов, задействованных в функционировании финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации.

Автор проводит условное подразделение всех уполномоченных органов на две группы: к первой относятся органы, которые уполномочены на принятие решений и для которых обеспечение финансовой устойчивости является основным видом деятельности (это органы, обладающие полномочиями в сфере публичных финансов, например Правительство РФ, Минфин России); ко второй — органы, исполняющие требования первой группы, опосредованно участвующие в обеспечении финансовой устойчивости (к данной категории субъектов относятся органы, обладающие статусом главного распорядителя, распорядителя, получателя бюджетных средств либо главные администраторы доходов бюджета и др.). Особо отмечается, что абсолютно все государственные органы (в том числе и те, которые выполняют государственные функции, не связанные со сферой публичных финансов, но являющиеся «потребителями» бюджетных средств) наделены статусом, рассматриваемым в рамках второй категории. Особенностью первой группы субъектов является их двойственный статус, заключающийся в одновременном сочетании властных полномочий в сфере публичных финансов и их «потребителей». Уникальным органом государственной власти, обладающим специфическим правовым статусом, отличающим его от других органов, выступает Банк России, поскольку только он является единственным органом, находящимся на «самообеспечении» и не получающим бюджетных средств на реализацию своих функций и задач. Система государственных органов, уполномоченных на обеспечение финансовой устойчивости Российской Федерации, представлена следующим

образом: к органам (должностным лицам) общей компетенции, задействованным в финансово-правовом механизме обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации, относятся Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ. К основным уполномоченным органам, наделенными специальными правами и обязанностями в финансово-правовом механизме обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации, относятся Минфин России, Банк России и Счетная палата РФ.

Отдельно рассматриваются полномочия каждого уполномоченного органа в изучаемом механизме.

Нельзя не отметить ряд органов государственной власти и иных субъектов, осуществляющих узкоспециализированную деятельность, влияющую на формирование отдельных институтов (источников) обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации. Речь идет прежде всего о таких органах, как ФНС России (в части формирования доходов бюджета), ФТС России (в части формирования доходов бюджета), Росфинмониторинг (в сфере реализации функции национального центра по оценке угроз национальной безопасности, возникающих в результате совершения операций (сделок) с денежными средствами и т. д.), Гохран России (относительно сохранения части золотовалютных резервов) и т. д.

Отмечается, что действующее законодательство не содержит прямого указания на единый орган государственной власти (либо их совокупность), чьи полномочия направлены на обеспечение финансовой устойчивости Российской Федерации. Определено, что полномочия в этой сфере складываются из отдельных прав и обязанностей, выполняемых уполномоченными органами в рамках своей общей компетенции. При этом система органов государственной власти, осуществляющих обеспечение финансовой устойчивости, основана на принципе разделения властей и позволяет реализовывать органам свои полномочия с учетом сдержек и противовесов. В целях обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации уполномоченные органы должны осуществлять свои функции на основе единой

концепции правового обеспечения финансовой устойчивости и разработанных на ее основе индивидуальных для каждого органа «дорожных картах», включающих: мониторинг, выявление и оценку возможных рисков и угроз; принятие превентивных, своевременных и адекватных мер обеспечения; принятие мер по восстановлению полноценного функционирования отдельных элементов механизма обеспечения финансовой устойчивости (при наступлении негативных ситуаций).

Четвертый параграф «Взаимодействие государственных органов как условие обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации» содержит характеристику направлений и форм взаимодействия уполномоченных органов. Автором выделяются следующие основные формы взаимодействия уполномоченных органов в исследуемой нами сфере: 1) создание совещательных (консультативных, координационных) органов (Государственный совет РФ, Совет Безопасности РФ, Экономический совет при Президенте РФ, Правительственная комиссия по бюджетным проектировкам на очередной финансовый год и плановый период, Правительственная комиссия по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов, Национальный совет по обеспечению финансовой стабильности); 2) участие в деятельности другого государственного органа (например, в работе Национального финансового совета); 3) последовательная (совместная) реализация функций государственных органов при осуществлении их профильной деятельности (реализуется либо посредством последовательного задействования реализации отдельных полномочий государственных органов в изучаемой сфере, либо через совместное выполнение отдельных функций с учетом специфики деятельности каждого органа); 4) информационное взаимодействие (данная форма взаимодействия является самой распространенной и характерна для всех государственных органов, так или иначе участвующих в функционировании финансово-правового механизма); 5) предоставление отчетов о деятельности государственного органа (эта форма взаимодействия носит несколько условный характер и заключается

в отчетности (информировании) одного органа перед другим о результатах своей деятельности). Такие зависимость и взаимодействие осуществляются в различных формах и степени проникновения в деятельность друг друга и отражают реализацию принципа системности и принципа гласности (открытости, прозрачности) функционирования финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации.

**Третья глава** «Бюджет как основа обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации» состоит из пяти параграфов и посвящена рассмотрению ключевых характеристик бюджета в аспекте заявленной темы исследования.

В первом параграфе «Сбалансированность бюджета как условие обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации» рассматривается сущность сбалансированности бюджета и ее значение для обеспечения финансовой устойчивости государства. Отмечается, что нарушение принципа сбалансированности бюджета связано с образованием либо профицита, либо дефицита. Автор приходит к выводу, что финансовая устойчивость Российской Федерации в гармоничном (статичном) состоянии характеризуется сбалансированностью доходов и расходов бюджета. Однако под действием различных рисков (угроз), в условиях развития кризисных ситуаций данный баланс может быть нарушен. В этой связи Российская Федерация в целях обеспечения финансовой устойчивости может принимать особые финансово-правовые меры по обеспечению сбалансированности бюджета. Данные меры имеют законодательное закрепление (в бюджетном законодательстве, иных нормативных правовых актах), применяются в зависимости от вида (формы) кризисной ситуации и могут быть классифицированы в зависимости от того, на что они направлены — на увеличение доходов (например, изменение размера части прибыли Банка России, зачисляемой в бюджет) или сокращение (оптимизацию) расходов (например, секвестр расходов). Следует отметить, что данная классификация весьма условна и указанные меры могут применяться как к доходам, так

и к расходам (например, установление требований, закрепленных в ст. 53, 83 БК).

Во втором параграфе «Доходы бюджетов в финансово-правовом механизме обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации» приводится характеристика сущности доходов бюджета, определяется их роль в обеспечении финансовой устойчивости Российской Федерации. Автором отмечается, что значение доходов для бюджета находится в прямой зависимости от сущности государства как механизма публичной власти, выполняющего общественно значимые функции. Формирование доходов обусловлено необходимостью осуществления расходов, возникающих при выполнении государством своих функций и задач, в связи с чем обоснован изначальный приоритет расходов над доходами.

В аспекте финансово-правового обеспечения финансовой устойчивости проведена классификация доходов бюджетов на основные и чрезвычайные в зависимости от наличия или отсутствия рисков и угроз финансовой устойчивости государства.

В целях более точного уяснения сущности доходов с позиции основ обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации особое внимание уделено разработке и рассмотрению признаков доходов, имеющих значение для характеристики доходов: достаточность, постоянство (гарантированность), предсказуемость (прогнозируемость, плановость), справедливость.

В третьем параграфе «Расходы бюджета в финансово-правовом механизме обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации» проводится анализ сущности и видов расходов бюджета.

Проведенное исследование позволяет выделить следующие признаки расходов бюджета: обусловленность публичными функциями государства; обоснованность расходов бюджетов; единственная форма расходов — закон о бюджете; эффективность расходов; постоянство (периодичность) расходов.

Для уяснения сущности и понятия расходов проводится классификация расходов бюджета по отдельным основаниям, имеющим значение для темы настоящего исследования.

В аспекте обеспечения финансовой устойчивости представляет интерес классификация расходов бюджета на обычные (обыкновенные) и чрезвычайные в зависимости от наличия или отсутствия конфликтных, кризисных ситуаций, рисков, угроз.

Отмечается, что обычные расходы осуществляются в условиях нормального функционирования государства, на основе утвержденного закона о бюджете. Чрезвычайные расходы обусловлены воздействием рисков (угроз) и влекут за собой действие особого порядка и условий расходования бюджетных средств за счет созданных государством финансовых резервов.

Особенностью чрезвычайных расходов является их срочный и, как правило, разовый, единовременный характер, в то время как обычные расходы носят регулярный, повторяющийся характер. При этом следует сделать оговорку, что восстановление прежнего государственного состояния и достижение сбалансированности бюджета, как правило, бывают продолжительными.

Автор выделяет следующие особые правовые средства, обеспечивающие защитные и сдерживающие механизмы для расходования средств бюджета: закрепление правового режима иммунитета бюджета; установление императива в отношении содержания норм, определяющих источники и порядок исполнения новых видов расходных обязательств; установление ограничения по срокам внесения изменений в закон о бюджете.

Отмечается, что совершенствование правового регулирования расходов бюджета в целях обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации должно осуществляться по двум направлениям: актуализация и совершенствование форм и механизмов осуществления расходов и повышение эффективности расходования бюджетных средств. При этом обеспечение расходных обязательств источниками финансирования является

условием эффективного функционирования бюджетной системы РФ и реализации государственной политики в целом. Для этого должен быть подтвержден безусловный приоритет исполнения действующих обязательств. Инициативы и предложения по принятию новых расходных обязательств должны рассматриваться исключительно после соответствующей оценки их эффективности, пересмотра нормативных правовых актов, устанавливающих действующие расходные обязательства, и учитываться только при условии адекватной оптимизации в заданных бюджетных ограничениях.

В четвертом параграфе «Эффективность расходов бюджета как необходимое условие обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации» выявляется значение эффективности расходов бюджета в функционировании финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации.

Автором отмечается, что в условиях ограниченности источников доходов бюджета и постоянного возрастания потребностей государства, требующих финансирования за счет средств бюджетов бюджетной системы, особое значение приобретает эффективное расходование средств бюджетов.

Доказывается необходимость установления единых стандартов (критериев, принципов) эффективности расходования бюджетных средств для контролирующих органов, что будет способствовать единообразному пониманию эффективности не только названными органами, но и всеми субъектами, получающими бюджетные средства, что, несомненно, будет влиять на качество соблюдения ими финансовой дисциплины в своей деятельности.

Проводится классификация эффективности расходов бюджета, отмечается востребованность разработки и внедрения единого общего понятия эффективности расходования бюджетных средств, единых критериев оценки такой эффективности. Обращается внимание на включение качественной составляющей в содержание понятия эффективности расходов бюджета, а также на необходимость системного подхода в решении проблем правового обеспечения эффективного расходования бюджетных средств.

В пятом параграфе «Правовой режим иммунитета бюджета» рассматривается правовая сущность иммунитета бюджета как эффективного правового средства обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации. Делается вывод, что финансовая устойчивость Российской Федерации напрямую зависит от «правильного» формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы РФ. В этой связи в правовом механизме ее обеспечения особое место занимает специальный правовой режим, предусматривающий особые основания и порядок расходования бюджетных средств, — режим иммунитета бюджета. Проведя анализ признаков правовых иммунитетов, автор выявляет особенность иммунитета бюджета как вида правового иммунитета, заключающуюся в принадлежности не субъекту, а объекту правового регулирования — бюджету.

Отмечается, что первостепенное назначение иммунитета бюджета производно от роли и значения бюджета и заключается в обеспечении выполнения всех публичных финансовых обязательств, принятых на себя государством в качестве социального, и усилении роли бюджета как инструмента государственной политики в целях достижения устойчивых темпов экономического роста и повышения уровня жизни российских граждан.

Отношения по реализации правового режима иммунитета бюджета имеют двойственную природу (с одной стороны, требования судебного акта должны быть исполнены своевременно и в полном объеме, с другой — государство должно обеспечить исполнение всех расходных обязательств), это и определяет несколько отличные от общеправовых функции иммунитета бюджета. При помощи иммунитета бюджета, с одной стороны, защищаются финансовые интересы государства и общества (в форме запрета на принудительное обращение взыскания на средства бюджета), с другой стороны, гарантируются права граждан (например, на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц), а также гарантируется исполнение всех социальных

функций и задач в целом. В связи с этим выделяются защитная (охранительная) и гарантирующая (обеспечительная) функции, характерные для иммунитета бюджета. Компенсирующая и стимулирующая функции правовых иммунитетов не характерны для иммунитета бюджета, поскольку, исходя из содержания данных функций, они присущи только субъектам права, которым предоставляется правовой иммунитет и на которые иммунитет бюджета не обращен.

Содержание понятия иммунитета бюджета как правового режима характеризуется следующими признаками: существование данного вида правового режима обусловлено необходимостью законодательного закрепления особой формы защиты средств бюджетов бюджетной системы РФ как единственного источника финансирования задач и функций государства (муниципальных образований); гарантирует выполнение возложенных на государство (муниципальные образования) задач и функций в полном объеме, а также выполнение финансовых обязательств перед третьими лицами, право требования которых возникло не на основании закона, а на основании судебного акта; может быть реализован только при наличии судебного решения (исключение лишь подтверждает общее правило); характеризуется абсолютным характером исполнения финансовых требований со стороны уполномоченного органа; отсутствует принудительный способ исполнения финансовых требований (что говорит о приоритете публичных интересов над частными).

**Четвертая глава «Институты (источники) обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации (основы правового регулирования)»** состоит из четырех параграфов и раскрывает источники, за счет которых осуществляется обеспечение финансовой устойчивости при воздействии рисков (угроз).

Первый параграф «Резервный фонд Президента Российской Федерации и резервный фонд Правительства Российской Федерации» раскрывает значение, условия и порядок расходования бюджетных средств, составляющих данные фонды.

Реализация уполномоченными органами финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации предусматривает возможность создания бюджетных резервов, предназначенных для финансирования непредвиденных и чрезвычайных расходов, не предусмотренных бюджетом. Одной из правовых форм существования таких резервов являются резервный фонд Президента РФ и резервный фонд Правительства РФ. Резервные части федерального бюджета Президента РФ и Правительства РФ являются по сравнению с иной частью бюджета самыми мобильными и динамичными, поскольку не подпадают под общие правила планирования расходов в рамках общего бюджетного процесса и могут быть переориентированы в иное направление расходования или с иного направления расходования по мере наступления непредвиденных и чрезвычайных ситуаций.

Проведенный анализ правового режима денежных средств резервных фондов Президента РФ и Правительства РФ позволил выделить следующие особенности данных фондов денежных средств: резервные фонды Президента РФ и Правительства РФ, являясь частью федерального бюджета, имеют особые, внеплановые цели расходования — финансирование непредвиденных расходов, имеющих социальный и (или) представительский характер, а также расходов, связанных с предупреждением и (или) ликвидацией чрезвычайных ситуаций; резервные фонды Президента РФ и Правительства РФ уникальны, поскольку принадлежат только двум конкретным участникам бюджетного процесса — соответственно Президенту РФ и Правительству РФ и расходование денежных средств данных фондов находится в их усмотрении и ограничено только законодательно установленным целевым предназначением денежных средств; формирование данных фондов не закреплено за конкретными видами доходов федерального бюджета, они образуются на основе реализации законодательно закреплённого принципа общего (совокупного) покрытия расходов бюджета.

Отмечается, что, существование резервных фондов Президента РФ и Правительства РФ имеет важное стратегическое значение для обеспечения

финансовой устойчивости Российской Федерации, которое проявляется в возможности противодействия последствиям различных вызовов, рисков (угроз), их минимизации и компенсации посредством задействования специальных финансовых резервов. Особо следует подчеркнуть, что данные резервные фонды в большей степени направлены на реализацию социальной функции государства (в отличие от иных источников обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации).

Во втором параграфе «Резервный фонд и Фонд национального благосостояния» раскрываются значение, порядок формирования и расходования денежных средств указанных фондов, раскрываются особенности управления ими.

Суверенные фонды (Резервный фонд и Фонд национального благосостояния) относятся к мерам по противодействию рискам, уменьшению их негативных последствий, являются источником финансирования чрезвычайных расходов и финансово-правовым инструментом, обеспечивающим финансовую устойчивость Российской Федерации. При этом накопленные резервы не ликвидируют и не исключают возможности появления новых рисков, но создают возможность уполномоченным органам обеспечить выполнение всех необходимых мер по противодействию рискам и угрозам, обеспечению финансовой устойчивости государства и восстановлению стабильности его функционирования.

В Российской Федерации становление и развитие суверенных фондов прошло три этапа: 1) 2001–2003 гг. — создание финансового резерва; 2) 2004–2007 гг. — создание Стабилизационного фонда; 3) 2008 г. — настоящее время — создание Резервного фонда и Фонда национального благосостояния.

К настоящему времени для обеспечения сбалансированности бюджета сформированы особые финансово-правовые инструменты — суверенные фонды, формируемые за счет неналоговых доходов нефтегазового сектора. Применение данных инструментов в финансово-правовом механизме обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации производится

уполномоченными органами по специальной процедуре, которая предусмотрена в рамках общего процесса планирования, управления расходами бюджета, а также в процессе распределения бюджетных доходов.

Создание и функционирование суверенных фондов направлено на обеспечение нормального функционирования механизма обеспечения финансовой устойчивости государства на определенный период — период снижения влияния рисков и угроз и ликвидации последствий негативных вызовов и кризисов. Продолжительность проявления резервного потенциала фондов зависит от длительности существования негативных явлений, объема накопленных ресурсов и эффективности управления уполномоченными органами. При этом необходимо заметить, что данные резервы имеют исчерпаемый характер и, соответственно, их стабилизирующая функция имеет ограниченный срок действия.

Стоит особенно отметить, что Резервный фонд является основным источником финансовых ресурсов, предназначенных для обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации. Главной его целью выступает поддержание сбалансированности федерального бюджета в условиях снижения объема доходов (например, в условиях резкого падения цен на нефть) при условии сохранения объема принятых расходных обязательств.

Автор выделяет следующие функции суверенных фондов РФ: аккумуляционную (заключается в формировании резервов, бюджетного запаса для государства); защитную (заключается в гарантировании выполнения всех задач и функций государства при наступлении негативных вызовов и угроз финансовой устойчивости Российской Федерации); сдерживающую (реализуется при высоких ценах на сырьевые ресурсы, сосредоточивает в себе сверхдоходы и сдерживает их поступление в оборот); стабилизационную (заключается в основном предназначении резервов — обеспечении сбалансированности федерального бюджета и финансирования его дефицита и обеспечении финансовой устойчивости государства для недопущения усугубления последствий кризисов); обеспечительно-стимулирующую

(проявляется в случае направления финансовой поддержки различным субъектам для выполнения поставленных перед ними целей и задач, например для обеспечения достаточности собственных средств (капитала) государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», для финансирования самокупаемых инфраструктурных проектов и др.); перспективно-перераспределительную (заключается в сохранении части национального богатства, имеющей исчерпаемый и невозобновляемый характер, для будущих поколений).

К признакам суверенных фондов относятся следующие: 1) они принадлежат государству, суверенны (образуются в составе федерального бюджета, являющегося частью казны РФ); 2) являются источником обеспечения финансовой устойчивости государства; 3) характеризуются: специфичностью правового регулирования (динамичность, параллельность, срочность); двойственностью цели расходования (покрытие дефицита бюджета — первоначальная цель; вторичные цели устанавливаются отдельным федеральным законом о бюджете либо иными нормативными правовыми актами); ограниченным сроком существования (что связано с исчерпанием источников, за счет которых происходит формирование данных фондов); специальными субъектами управления (Правительство РФ, Минфин России, Банк России); специальными условиями расходования (только при наличии рисков и угроз обеспечению сбалансированности бюджета); специфичными источниками формирования (формируются за счет нефтегазовых доходов); независимостью (параллельностью) управления фондами от управления «обычной» частью федерального бюджета; наличием промежуточной цели управления фондом (извлечение дохода при управлении, при условии обеспечения их сохранности).

Таким образом, суверенный фонд — часть средств федерального бюджета, образованная в целях обеспечения финансовой устойчивости государства, находящаяся в управлении специального (-ых) органа (-ов) и предназначенная для финансового обеспечения выполнения задач и функций государства при возникновении рисков и угроз сбалансированности бюджета. Основной акцент

делается на трансформации основной цели использования суверенных фондов — от обеспечения финансовой устойчивости в условиях кризиса к достижению гарантии стабильности и процветания Российской Федерации.

Третий параграф «Золотовалютные резервы (запасы) Российской Федерации» посвящен характеристике золотовалютных резервов как источника обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации.

Проведенный анализ позволил сделать вывод, что золотовалютные резервы РФ состоят из двух частей: 1) Госфонд России, находящийся в управлении Минфина России; 2) золотовалютный резерв Банка России. В этой связи двухэлементная система управления предопределяет и специфическое правовое регулирование золотовалютных резервов: нормативное регулирование Минфина России (в отношении Госфонда России) и нормативное регулирование Банка России (в отношении резервов Банка России). Нормативные акты двух органов действуют параллельно, имеют свой объект, предмет (весьма схожие, но не идентичные), распространяются на особый, строго определенный круг отношений, в некоторых случаях взаимозависимы и взаимоопределены. Следует отметить, что какого-либо общего нормативного акта, регулирующего единые требования к обеим частям золотовалютных резервов, равно как и требования к их понятию и составу, не существует. Выявлена терминологическая неоднородность понятий, используемых для характеристики золотовалютных резервов РФ.

Подробное рассмотрение состава золотовалютных резервов РФ, характеризующегося сложной и неоднородной структурой и имеющего высокую степень неопределенности правового регулирования, позволяет прийти к выводу, что: золотовалютные резервы РФ, составляющие Госфонд России и хранящиеся в Гохране России, представляют собой драгоценные камни и драгоценные металлы, включая золото, при этом именно золотой запас является стабилизирующим элементом финансовой системы РФ и позволяет создать резерв особого рода, который имеет для государства стратегического значение; в состав части золотовалютных резервов Банка России входят

средства в иностранной валюте, специальные права заимствования (СДР), резервная позиция в Международном валютном фонде и монетарное золото.

Проведенное исследование позволяет выделить следующие функции золотовалютных резервов: защитную, позволяющую говорить о закреплении финансово-правового средства, способствующего достижению состояния защищенности государства в условиях рисков и угроз; компенсирующую, поскольку они предназначены для восстановления сбалансированности бюджета при наличии дефицита; стабилизирующую, способствующую формированию состояния надежности и гарантированности выполнения всех финансовых обязательств государства и направленности на дальнейшее обеспечение финансовой устойчивости Российской Федерации.

Автор приходит к выводу, что для обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации наибольшее значение имеет золотой запас РФ, который предназначен исключительно для осуществления финансовой политики и удовлетворения экстренных потребностей Российской Федерации при чрезвычайных ситуациях. Следует отметить, что значение золотых запасов для обеспечения финансовой устойчивости значительно повышается в условиях возникновения различных негативных ситуаций, влияющих на нормальное и стабильное функционирование публичных финансов. В данных критических условиях и в условиях нестабильности золотой запас играет роль чрезвычайных доходов, выступает в роли резервного «фонда» государства и становится одним из первоочередных объектов для расходования наряду с резервными фондами государства и государственными заимствованиями.

Проведенный анализ позволяет выделить характерные черты (признаки) золотого запаса РФ.

Отмечается, что золотовалютные резервы выступают надежной основой обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации, выступают особым, специфичным объектом правового регулирования финансовой деятельности Российской Федерации, являются признаком суверенности государства, выполняют защитную, компенсационную и стабилизирующую

функции, выступают гарантом выполнения государством своих международных обязательств. Кроме того, для золотовалютных резервов РФ характерна двойственность подходов уполномоченных органов к открытости информации о составе и управлении ими.

Четвертый параграф «Государственные заимствования Российской Федерации» посвящен изучению понятия государственных заимствований в контексте обеспечения финансовой устойчивости и выявлению их значения для развития государства.

Государственные заимствования являются наиболее удобным (оперативным) способом формирования дополнительных финансовых ресурсов государства в период различных вызовов (кризисов, рисков, угроз) в целях обеспечения финансовой устойчивости без значительных затрат в текущем периоде. Автором отмечается, что основное преимущество государственных заимствований, отличающее их от иных источников финансовой устойчивости, задействованных в условиях кризисных и чрезвычайных ситуаций, для которых «нельзя точно предсказать ни время их наступления, ни продолжительность существования, ни размеры расходов, которые они причинят государству»<sup>3</sup> (например, в отличие от приватизации, повышения налогов и т. д.), заключается в возможности их привлечения в максимально короткие сроки и в достаточно большом объеме. В то же время особенностью государственных заимствований, также отличающей их от иных источников обеспечения финансовой устойчивости, выступает необходимость их возврата. Так, доходы бюджета, золотовалютные резервы и т. д. являются собственностью Российской Федерации и расходуются государством в удобное для него время и не подлежат возврату субъекту (-ам), предоставившему (-им) их (при наличии таковых). Что касается заимствований, то они подлежат возврату по истечении срока, предусмотренного договором, характеризуются обязательной принадлежностью к какому-либо субъекту, который обладает правом требования суммы заимствования в случае ее

---

<sup>3</sup> *Исаев А. А.* Государственный кредит // Финансы и налоги: очерки теории и политики : [в 4 т.] / под ред. А. Н. Козырина. М. : Статут, 2004. (Сер. «Золотые страницы финансового права России»). Т. 4. С. 387.

невозврата, и обеспечиваются всем принадлежащим Российской Федерации имуществом, в том числе и иными источниками, обеспечивающими финансовую устойчивость Российской Федерации, в первую очередь средствами бюджета, а также золотовалютными резервами.

В целях понимания структуры государственных заимствований проводится их классификация и выделение форм заимствований.

В современном мире функционирование и развитие государства невозможно без привлечения заемных средств. При обеспечении правового режима финансовой устойчивости государственные заимствования необходимы как в условиях стабильности (для увеличения финансовых ресурсов, направляемых государством на модернизацию производств, инвестирование в новые социальные и экономические проекты, инновационное развитие и иные сферы государственной и общественной жизни, нуждающиеся в приоритетном материальном обеспечении и дополнительном финансировании), так и в условиях различных рисков и угроз. При острой нехватке бюджетных доходов государственные заимствования играют роль «подушки безопасности» для обеспечения финансовой устойчивости государства и социальной жизни на приемлемом уровне, недопущения обострения кризисных ситуаций в стране. Именно поэтому значение государственных заимствований для государства может варьироваться в зависимости от текущего состояния его экономики и социальной стабильности общества.

Подводя итог рассмотрению вопроса о значении государственных заимствований как источника обеспечения финансовой устойчивости, необходимо указать на их дуалистическую роль в общем механизме ее обеспечения: они могут оказывать как положительное, так и отрицательное влияние. Признавая позитивные свойства государственных заимствований в механизме обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации, следует учитывать и некоторые негативные их свойства, как правило, связанные с процессом управления заимствованиями, а не с самим явлением.

В **заключении** подводятся итоги проведенному исследованию, формулируются основные выводы, излагаются предложения по совершенствованию действующего законодательства, а также даются рекомендации для правоприменительной деятельности и намечаются определенные направления дальнейшей работы над обозначенными проблемами.

Автором опубликовано свыше 60 научных и учебных работ, из их по теме диссертационного исследования 48 (общим объемом более 70 п. л.):

### **Монографии, учебники, научно-практические и учебные пособия**

1. Глоссарий юридических терминов по антикоррупционной тематике : словарь-справочник / сост. Н. А. Власенко [и др.]. — М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ : ИНФРА-М, 2016. — 10,5 п. л./ 1,2 п. л.

2. Концепция развития финансового законодательства / Н. А. Поветкина [и др.] // Научные концепции развития российского законодательства : монография / С. Е. Нарышкин [и др.] ; отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. — 7-е изд., доп. и перераб. — М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2015. — 1,2 п. л. / 0,2 п. л.

3. Эффективность бюджетного законодательства Российской Федерации (в части расходов федерального бюджета) / Н. А. Поветкина // Эффективность законодательства: вопросы теории и практики : монография / Ю. А. Тихомиров [и др.] ; отв. ред. Ю. А. Тихомиров, В. П. Емельянцеv. — М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ : ИНФРА-М, 2015. — 1,4 п. л.

4. Арктическое право: концепция развития / А. И. Абрамова [и др.] ; отв. ред. Т. Я. Хабриева ; Ин-т законодательства и сравнительного

правоведения при Правительстве РФ. — М. : ИД «Юриспруденция», 2014. — 9,5 п. л. (авторство не разделено).

5. Источники (формы) налогового права / Н. А. Поветкина // Налоговое право: Общая часть : учебник и практикум для акад. бакалавриата / под ред. И. И. Кучерова. — М. : Изд-во «Юрайт», 2014. — (Сер. «Бакалавр. Академический курс»). — 0,7 п. л.

6. Налоговая тайна / Н. А. Поветкина, С. И. Токарев // Налоговое право: Общая часть : учебник и практикум для акад. бакалавриата / под ред. И. И. Кучерова. — М. : Изд-во «Юрайт», 2014. — (Сер. «Бакалавр. Академический курс»). — 2,6 п. л. / 1,3 п. л.

7. Общие условия привлечения к налоговой ответственности / Н. А. Поветкина // Налоговое право: Общая часть : учебник и практикум для акад. бакалавриата / под ред. И. И. Кучерова. — М. : Изд-во «Юрайт», 2014. — (Сер. «Бакалавр. Академический курс»). — 0,5 п. л.

8. Ответственность за совершение бюджетных правонарушений (бюджетная ответственность) / Н. А. Поветкина // Ответственность за нарушение финансового законодательства : науч.-практ. пособие / Р. Ю. Абросимов [и др.] ; под ред. И. И. Кучерова. — М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ : ИНФРА-М, 2014. — 0,5 п. л.

9. Понятие и виды юридической ответственности за нарушение финансового законодательства / Н. А. Поветкина // Ответственность за нарушение финансового законодательства : науч.-практ. пособие / Р. Ю. Абросимов [и др.] ; под ред. И. И. Кучерова. — М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ : ИНФРА-М, 2014. — 0,6 п. л.

10. Правовые средства обеспечения финансовой устойчивости Арктики / Н. А. Поветкина // Российская Арктика — территория права : альманах / Т. Я. Хабриева [и др.] ; отв. ред. Т. Я. Хабриева ; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ ; Администрация

Ямало-Ненецкого автономного округа. — М. : ИД «Юриспруденция», 2014. — 0,3 п. л.

11. Прозрачность юридических лиц и образований: пути снижения рисков ОД/ФТ / В. И. Лафитский [и др.]. — М. : МУМЦФМ, 2014. — 26,1 п. л. / 2,6 п. л.

12. Развитие бюджетной и налоговой системы / Н. А. Поветкина [и др.] // Концепция развития российского законодательства / Л. В. Андриченко [и др.] ; отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. — М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ : ИД «Юриспруденция», 2014. — 0,3 п. л. / 0,1 п. л.

13. Уголовная ответственность за нарушение бюджетного законодательства / Н. А. Поветкина, Р. Ю. Абросимов // Ответственность за нарушение финансового законодательства: науч.-практ. пособие / Р. Ю. Абросимов [и др.] ; под ред. И. И. Кучерова. — М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ : ИНФРА-М, 2014. — 1 п. л. / 0,5 п. л.

14. Финансово-правовые средства / Н. А. Поветкина, И. А. Хаванова // Реформа науки и образования: сравнительно-правовой и экономико-правовой анализ : монография / Н. Г. Доронина [и др.] ; под ред. Т. Я. Хабриевой. — М. : Российская академия наук : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ ; СПб. : Нестор-История, 2014. — 1 п. л. / 0,5 п. л.

15. Развитие бюджетной и налоговой системы / Н. А. Поветкина [и др.] // Концепция развития российского законодательства / Л. В. Андриченко [и др.] ; отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. — М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ : ИД «Юриспруденция», 2013. — 0,3 п. л. / 0,1 п. л.

16. Финансово-правовая ответственность : учеб. пособие / Н. А. Поветкина, Р. Ю. Абросимов. — М. : РПА МЮ РФ, 2012. — 7,25 п. л. / 3,6 п. л.

17. Административная и уголовная ответственность за нарушения законодательства о налогах и сборах / Н. А. Поветкина, И. Н. Соловьев // Налоговое право России (Общая часть) : учебник / под общ. ред. И. И. Кучерова. — М. : ВГНА Минфина РФ, 2011. — 0,6 п. л./ 0,3 п. л.

18. Государственное принуждение в сфере налогов и сборов, его обусловленность / Н. А. Поветкина // Налоговое право России (Общая часть) : учебник / под общ. ред. И. И. Кучерова. — М. : ВГНА Минфина РФ, 2011. — 0,4 п. л.

19. Источники (формы) налогового права / Н. А. Поветкина // Налоговое право: Общая часть : учебник / под общ. ред. И. И. Кучерова. — М. : ВГНА Минфина РФ, 2011. — 0,7 п. л.

20. Общие условия привлечения к налоговой ответственности / Н. А. Поветкина // Налоговое право России (Общая часть) : учебник / под общ. ред. И. И. Кучерова. — М. : ВГНА Минфина РФ, 2011. — 0,4 п. л.

21. Понятие и виды ответственности за нарушения законодательства о налогах и сборах / Н. А. Поветкина // Налоговое право России (Общая часть) : учебник / под общ. ред. И. И. Кучерова. — М. : ВГНА Минфина РФ, 2011. — 0,4 п. л.

22. Бюджетная система Российской Федерации / Н. А. Поветкина // Бюджетное право : учебник / под ред. Н. А. Саттаровой. — М. : Деловой двор, 2009. — 1 п. л.

23. Финансовое право / Н. А. Поветкина // Обществознание : учеб. пособие / отв. ред. Б. Н. Мальков, М. Г. Марюшкин ; ГОУ ВПО РПА Минюста России. — 2-е изд. — М. : РПА МЮ РФ, 2008. — 0,9 п. л.

24. Финансовое право / Н. А. Поветкина // Обществознание : учеб. пособие / отв. ред. Б. Н. Мальков, М. Г. Марюшкин ; ГОУ ВПО РПА Минюста России. — М. : РПА МЮ РФ, 2006. — 0,7 п. л.

25. Российская Федерация как субъект бюджетного права : монография / Н. А. Поветкина. — М. : РПА МЮ РФ, 2004. — 7 п. л.

**Статьи, опубликованные в ведущих  
рецензируемых журналах и изданиях,  
указанных в перечне ВАК Минобрнауки России**

26. Правовой режим и значение суверенных фондов Российской Федерации / Н. А. Поветкина // Журнал российского права. — 2016. — № 6. — 1,1 п. л.

27. Проблемы правовой квалификации золотовалютных резервов (запасов) Российской Федерации и их роль в обеспечении финансовой устойчивости государства / Н. А. Поветкина // Экономика и законодательство. — 2016. — № 2. — 1,25 п. л.

28. Резервный фонд Президента Российской Федерации и резервный фонд Правительства Российской Федерации: особенности правового режима / Н. А. Поветкина // Финансовое право. — 2016. — № 3. — 0,9 п. л.

29. Бюджетное законодательство Российской Федерации: перспективы развития / Н. А. Поветкина // Финансовое право. — 2015. — № 9. — 0,5 п. л.

30. К вопросу о признаках доходов бюджета / Н. А. Поветкина // Российская юстиция. — 2015. — № 6. — 0,5 п. л.

31. Концепция правового обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации / Н. А. Поветкина // Журнал российского права. — 2015. — № 8. — 1,6 п. л.

32. О формировании концептуальных основ риск-ориентированного подхода в финансово-бюджетном контроле / Н. А. Поветкина // Финансовое право. — 2015. — № 12. — 0,4 п. л.

33. Понятие и правовые меры обеспечения сбалансированности бюджета / Н. А. Поветкина // Вестник Новосибирского государственного университета. — Сер. «Право». — 2015. — Т. 11. — Вып. 3. — 1,1 п. л.

34. Понятие финансовой устойчивости в Российской Федерации и зарубежных странах: правовой аспект / Н. А. Поветкина, С. В. Янкевич // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. — 2015. — № 4. — 0,9 п. л. / 0,45 п. л.

35. Правовой режим иммунитета бюджета: теоретико-правовой анализ / Н. А. Поветкина // Журнал российского права. — 2015. — № 5. — 1,25 п. л.
36. Расходы бюджета: понятие, признаки, особенности / Н. А. Поветкина // Актуальные проблемы российского права. — 2015. — № 8. — 0,75 п. л.
37. Роль и значение доходов бюджета / Н. А. Поветкина // Финансовое право. — 2015. — № 6. — 0,9 п. л.
38. Эффективность расходования бюджетных средств: проблемы правовой квалификации / Н. А. Поветкина // Финансовое право. — 2015. — № 3. — 0,9 п. л.
39. Интегрированные информационные системы управления публичными финансами в обеспечении прозрачности бюджетной системы Российской Федерации / Н. А. Поветкина, Е. В. Хазова // Журнал российского права. — 2014. — № 9. — 0,45 п. л. / 0,2 п. л.
40. Платежный баланс Российской Федерации: правовой аспект / Н. А. Поветкина // Актуальные проблемы российского права. — 2014. — № 12. — 0,6 п. л.
41. Правовые средства обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации / Н. А. Поветкина // Журнал российского права. — 2014. — № 6. — 0,75 п. л.
42. Финансовая устойчивость как финансово-правовая категория / Н. А. Поветкина // Финансовое право. — 2014. — № 12. — 1,1 п. л.
43. Источники финансового права: теоретический аспект / Н. А. Поветкина // Финансовое право. — 2011. — № 2. — 0,4 п. л.
44. Правовое регулирование компетенции Российской Федерации относительно бюджетов муниципальных образований / Н. А. Поветкина // Финансовое право. — 2004. — № 2. — 0,5 п. л.
45. Современная концепция субъектов бюджетного права / Н. А. Поветкина // Финансовое право. — 2004. — № 1. — 0,6 п. л.
46. Проблемы правового обеспечения бюджетной ответственности / Н. А. Поветкина // Финансовое право. — 2003. — № 4. — 0,5 п. л.

47. Правовые основы бюджетной компетенции субъектов Российской Федерации / Н. А. Поветкина // Финансовое право. — 2002. — № 4. — 0,45 п. л.

### **Другие публикации**

48. Роль и значение платежного баланса Российской Федерации в обеспечении финансовой устойчивости государства / Н. А. Поветкина // Шестой Пермский конгресс ученых-юристов (г. Пермь, 16–17 октября 2015 г.) : избранные материалы / отв. ред. В. Г. Голубцов, О. А. Кузнецова ; Губернатор Пермского края ; Перм. гос. нац. исслед. ун-т, юрид. фак.; Общерос. общественная организация «Ассоциация юристов России» ; Регион. общественная организация «Пермское землячество» ; Семнадцатый арбитражный апелляционный суд ; Пермский краевой суд ; Арбитражный суд Пермского края ; Уполномоченный по правам человека в Пермском крае ; Нотариальная палата Пермского края. — М. : Статут, 2016. — 0,5 п. л.

49. Признаки доходов бюджета: традиции и современные подходы / Н. А. Поветкина // Бюджетное право и финансовая деятельность государства на современном этапе (к 90-летию со дня рождения М. И. Пискотина) : материалы Междунар. науч.-метод. конф. (Москва, 28 ноября 2014 г.) / под ред. И. А. Цинделиани. — М. : РГУП, 2015. — 1,3 п. л.

50. Эффективность расходов бюджета как условие обеспечения финансовой устойчивости бюджетной системы Российской Федерации / Н. А. Поветкина // Правовое развитие России: принципы, стратегии, механизмы : материалы Всерос. науч.-практ. конф. «Правовые чтения на Большом Каретном — 2014» (30 октября 2014 г.) / под ред. О. Ю. Рыбакова ; ВГЮУ (РПА Минюста России). — М. : ВГЮУ (РПА Минюста России), 2015. — 0,7 п. л.

51. Государственное принуждение в сфере налогов и сборов как средство обеспечения финансовой устойчивости государства / Н. А. Поветкина // Налоги и финансы. — 2014. — № 11. — 0,5 п. л.

52. Финансовая устойчивость Российской Федерации и правовые средства ее обеспечения: теоретический аспект / Н. А. Поветкина // Научные труды по финансовому праву. Финансовые правоотношения: понятие, состав и основания возникновения, изменения и прекращения : материалы Пятой Междунар. науч.-теорет. конф. «Худяковские чтения по финансовому праву» (Алматы, 31 мая 2014 г.) / под общ. ред. Е. В. Порохова. — Алматы : ТОО «Налоговый эксперт», 2014. — Вып. 5. — 0,6 п. л.

53. Гармонизация налоговых ставок НДС в Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве: тенденции развития и проблемы / Н. А. Поветкина, С. И. Токарев // Налоги. — 2013. — № 6. — 0,6 п. л. / 0,3 п. л.

54. Эффективность досудебного урегулирования налоговых споров в Российской Федерации / Н. А. Поветкина // Налоги и финансы. — 2013. — № 11. — 0,25 п. л.

55. Правовое регулирование предъявления налоговых вычетов по НДС при осуществлении операций, не подлежащих налогообложению (освобождаемых от налогообложения) / Н. А. Поветкина, Р. Н. Шишкин // Финансовое право. — 2012. — № 1. — 0,4 / 0,2 п. л.

56. К вопросу о системе источников налогового права / Н. А. Поветкина // Сборник тезисов докладов (по материалам международной научно-практической конференции «IV Саратовские чтения» (г. Саратов, 3–4 июня 2011 г.). — Саратов, 2011. — 0,4 п. л.

57. Правовое регулирование бюджетной системы РФ / Н. А. Поветкина // Правовая система России: история и современность : материалы науч.-практ. конф. (г. Москва, МГОУ, 18 декабря 2009 г.). — М. : Изд-во МГОУ, 2011. — 0,4 п. л.

58. Защита прав взыскателей и должников в исполнительном производстве, вытекающем из финансовых споров / Н. А. Поветкина // Юстиция. — 2005. — № 4. — 0,3 п. л.

59. Конституционное и договорное регулирование бюджетной деятельности Российской Федерации / Н. А. Поветкина // К 10-летию Конституции Российской Федерации. Актуальные проблемы

совершенствования российского законодательства на современном этапе : материалы Всерос. науч.-практ. конф. (14–15 ноября 2003 г.). — М. : РПА МЮ РФ, 2004. — 0,3 п. л.

60. Обращение взысканий на казну Российской Федерации: соотношение бюджетного и гражданского законодательства / Н. А. Поветкина // Российское правовое государство: Итоги формирования и перспективы развития : в 5 ч. Ч. 4 : Финансовое право : материалы Всерос. науч.-практ. конф. (Воронеж, 14–15 ноября 2003 г.) / под ред. Ю. Н. Старилова. — Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2004. — 0,5 п. л.

61. Правовые основы бюджетной деятельности Российской Федерации / Н. А. Поветкина // Вестник Российской правовой академии. — 2004. — № 1. — 0,6 п. л.

62. Бюджетные расходы и доходы субъектов Российской Федерации / Н. А. Поветкина // Вестник Российской правовой академии. — 2003. — № 2. — 0,6 п. л.

63. Правовые основы бюджетных расходов субъектов Российской Федерации / Н. А. Поветкина // Министерство юстиции России: история и современность : материалы межвуз. науч.-практ. конф. — М. : Российская правовая академия МЮ РФ, 2003. — 0,2 п. л.