

«Утверждаю»

Проректор по научной работе

ФГБОУ ВО «Саратовская  
государственная юридическая  
академия», д.ю.н., профессор

С.А. Белоусов

2026 г.



## ОТЗЫВ

ведущей организации – федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия» на диссертацию Замаратского Льва Александровича на тему «Принцип участия граждан в бюджетном процессе: правовые основы реализации», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки в Диссертационный совет 02.1.002.02, созданный на базе федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» (г. Москва, 2026. 163 с.)

Представленная диссертация Л.А. Замаратского посвящена формированию научной концепции о правовом значении и реализации принципа участия граждан в бюджетном процессе. Указанная тема имеет несомненную публичную значимость, которая выражается в участии граждан в реализации стратегических инициатив, направленных на обеспечение их удовлетворенности и повышение качества жизни. Обладая бюджетно-правовым характером, тема исследования, вместе с тем, остается недостаточно разработанной для публично-правовых наук, в том числе финансового права.

В настоящее время принцип участия граждан в бюджетном процессе установлен в бюджетном законодательстве, однако его содержание

юридически не определено, что подтверждает своевременность и актуальность проведенного научного исследования.

Оценивая диссертацию в целом, следует прежде всего отметить наличие в ней обязательных для диссертационного исследования компонентов, таких как актуальность и значимость для юридической науки и практики затронутых автором проблем; системный характер их анализа; аргументированность и достоверность сформулированных выводов и предложений.

Актуальность темы обусловлена тем, что установление в бюджетном законодательстве Российской Федерации принципа участия граждан в бюджетном процессе, который в настоящее время является фактически декларативным, требует разработки содержания названного принципа на исследовательском уровне, а также его системного и комплексного анализа.

Новизну научного исследования составляют: определение правового содержания участия граждан в бюджетном процессе; расширение научно-правовых представлений о механизмах прямого и опосредованного участия граждан в финансовой деятельности государства; обоснование возможности идентификации в бюджетном законодательстве Российской Федерации новых правовых принципов, не подпадающих под обобщающую категорию «бюджетная система». Первым из них является исследуемый принцип, а также выработка предложений, направленных на нормативное закрепление участия гражданского общества в бюджетных правоотношениях. Безусловный научный характер имеют и положения, выносимые на защиту (с. 8–10), которые отражают результат проведенной работы и в целом отвечают целям и задачам, поставленным автором в начале исследования (с. 4–5).

Обозначенная соискателем цель диссертационного исследования – выработка и обоснование теоретических и практических положений, раскрывающих правовое значение реализации принципа участия граждан в бюджетном процессе, – представляется в целом достигнутой.

В числе наиболее успешно решенных в диссертации задач необходимо отметить следующие: проанализировано содержание и установлены

специфические особенности правового регулирования участия граждан в бюджетном процессе (с. 17–18, 24–25, 26–28, 133–134); определено соотношение бюджетно-правового статуса с правовым статусом гражданина (с. 36–37, 40–41, 47–48); охарактеризовано правовое значение принципа участия граждан в бюджетном процессе в его соотношении с бюджетно-правовыми категориями бюджетного процесса, бюджетной системы Российской Федерации, бюджетных правоотношений и бюджетного законодательства Российской Федерации (с. 53–54, 56–59, 63–65); установлены и охарактеризованы формы непосредственного и опосредованного участия граждан в бюджетных правоотношениях, через которые проявляется принцип участия граждан в бюджетном процессе (с. 63–65, 84–85, 79–80); определены место и роль принципа участия граждан в бюджетном процессе среди принципов бюджетной системы Российской Федерации, а также исследована возможность его взаимодействия с иными принципами бюджетной системы Российской Федерации (с. 90–92, 95–96, 99–100, 107–108, 111–112, 118–120); изучены подходы к бюджетно-правовому обеспечению участия граждан в реализации общественных отношений, регулируемых нормами отраслевого законодательства (с. 120–121, 123–124, 128–130, 132, 134).

Введение полностью раскрывает правильно сформулированные объект и предмет исследования, методологическую и теоретическую основы диссертации, ее нормативную и эмпирическую базу, степень научной разработанности; характеризует теоретическую и практическую значимость исследования, его научную новизну, отраженную в положениях, выносимых на защиту; указывает на апробацию и внедрение результатов проведенной автором научной работы (с. 3–12).

Структурное единство диссертации (введение, две главы, включающие семь параграфов, заключение, библиографический список) обусловлено целью, а также задачами, решение которых позволило автору осуществить теоретическое исследование принципа участия граждан в бюджетном

процессе и охарактеризовать правовые основы его реализации. В каждом параграфе и в конце каждой главы диссертации содержатся сформулированные выводы, предложения по исследуемым вопросам. Обращает на себя внимание последовательность рассуждений и выводов автора, связывающих между собой параграфы и главы работы.

Для решения поставленных задач Л.А. Замаратским использованы различные методы научного познания, в том числе формально-юридический, с помощью которого были исследованы специфика правового регулирования участия граждан в бюджетном процессе, а также основные характеристики бюджетно-правового статуса гражданина; системно-правовой метод, применение которого позволило выявить формы взаимодействия анализируемого правового принципа с иными принципами бюджетной системы Российской Федерации; историко-правовой, посредством которого была изучена ретроспектива правового регулирования отдельных форм участия граждан в бюджетных правоотношениях, а также методы анализа и синтеза, используемые для решения каждой из задач исследования (с. 6–7). Научное исследование, проведенное автором, отличается теоретической глубиной, системным подходом и практической направленностью.

Предпринятую автором попытку обоснования комплекса теоретических и практических положений, раскрывающих правовое значение закрепления и реализации принципа участия граждан в бюджетном процессе, специфика которых predetermined современным уровнем правовых средств и юридических конструкций, актуальных для применения в сфере бюджетных правоотношений, следует признать достаточно успешной. Содержание представленного научного труда свидетельствует о решении научной проблемы в области правового регулирования и реализации принципов, закрепленных в Бюджетном кодексе РФ, на примере принципа участия граждан в бюджетном процессе.

Теоретическая и практическая значимость результатов исследования для дальнейшего развития состоит в следующем.

Признавая основополагающей целью решение задач и исполнение функций государства, направленных на обеспечение развития общества, а также повышение качества благосостояния населения, автор основательно подошел к изучению содержания и специфики правового регулирования участия граждан в бюджетном процессе (с. 13–33).

Л.А. Замаратский отмечает, что согласно бюджетному законодательству Российской Федерации, граждане не являются участниками бюджетного процесса и не обладают бюджетными полномочиями (с. 17, 34). Вместе с тем соискатель приходит к справедливому заключению о возможности реализации гражданами предоставленных им прав на участие в отдельных процедурах в рамках российского бюджетного процесса посредством применения соответствующих правовых механизмов, к которым можно, в частности, отнести публичные слушания и инициативное бюджетирование, что подчеркивает коллизионность нормы Бюджетного кодекса РФ, в которой граждане (физические лица) не указаны в качестве участников бюджетного процесса (с. 36–37).

Заслуживает поддержки позиция автора о том, что включение принципа участия граждан в бюджетном процессе в Бюджетный кодекс РФ, который в своей действующей редакции содержит исключительно принципы бюджетной системы Российской Федерации, с формулировкой, предусматривающей участие граждан не в бюджетных правоотношениях, а именно в бюджетном процессе, порождает коллизионный характер данного принципа, несогласованность с иными нормами кодифицированного законодательного акта, определяющими состав участников бюджетного процесса и устанавливающими понятие бюджетной системы Российской Федерации (с. 58).

В связи с этим представляет интерес предложение диссертанта о замене принципа участия граждан в бюджетном процессе принципом участия гражданского общества в бюджетных правоотношениях, что, по мнению автора, будет в полной мере соответствовать как концептуальным основам

участия граждан и общественных организаций в финансовой деятельности государства, так и терминологии действующей редакции Бюджетного кодекса РФ (с. 66). Кроме того, несомненным достоинством диссертационного исследования является авторское определение сущностных характеристик обозначенного принципа (с. 66).

Высокой практической значимостью обладают также предложения автора о внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс РФ, в частности о включении статьи 36.1 «Принцип участия гражданского общества в бюджетных правоотношениях» (с.163).

Диссертация Л.А. Замаратского сочетает в себе концептуальное теоретическое исследование и всесторонний анализ значительного массива нормативных правовых актов федерального, регионального и местного уровней, некоторого количества материалов судебной практики, использование официальных аналитических и статистических данных и иных официальных документов, касающихся темы работы, о чем в том числе свидетельствует обширный библиографический список (с. 139–161).

Научному осмыслению со стороны автора подверглись труды представителей различных юридических наук, прежде всего финансового права, а также теории права, конституционного, административного, гражданского права и иных отраслей права.

Результаты и выводы диссертации ведущая организация рекомендует использовать в последующих научных исследованиях, связанных с проблематикой бюджетно-правовых отношений в целом и бюджетно-процессуальных в частности; в законотворческом процессе при совершенствовании бюджетно-правового законодательства; в правоприменительной деятельности при совершенствовании реализации бюджетно-процессуальных стадий на различных уровнях бюджетной системы Российской Федерации; в рамках преподавания публично-правовых дисциплин, в том числе финансового права, бюджетного права, обучающимся

в высших учебных заведениях юридического профиля и при подготовке соответствующих учебно-методических материалов.

Положительно оценивая в целом диссертационное исследование Л.А. Замаратского, представляется необходимым обратить внимание на ряд аспектов, которые носят дискуссионный характер, нуждаются в дополнительной аргументации либо требуют уточнения.

1. В положении 5, выносимом на защиту (с. 9), соискателем устанавливается, что в качестве форм непосредственного участия граждан в бюджетных правоотношениях выступают инициативное бюджетирование (инициативные проекты) и самообложение граждан, а также заявляется, что опосредованные формы участия граждан в бюджетных правоотношениях могут быть задействованы посредством реализации общего и иного отраслевого правового статуса граждан при подготовке решений, регулируемых положениями отраслевого законодательства. Данная позиция требует пояснения: допускает ли автор какие-либо дополнительные формы непосредственного участия граждан в бюджетных правоотношениях? Отражены ли такие формы, как инициативные проекты и самообложение граждан, в уставах и положениях о бюджетном процессе муниципальных образований?

2. В рамках отдельного параграфа 2.3. (с. 102-120) исследован вопрос о взаимосвязи принципа участия граждан в бюджетном процессе и иных принципов бюджетной системы (на примере инициативного бюджетирования как наиболее важного правового механизма реализации рассматриваемого в диссертации принципа). Думается, автор смог бы в значительной степени обогатить работу теоретическими выводами и умозаключениями, не ограничиваясь примерами использования лишь одной формы участия граждан и гражданского общества в бюджетных правоотношениях. Однако, рассмотрение данного вопроса может стать предметом его дальнейшей научной работы по исследуемой проблематике.

3. Диссертант констатирует, что в соответствии со статьей 265 Бюджетного кодекса РФ государственный финансовый контроль подразделяется на предварительный и последующий, государственный (муниципальный) финансовый контроль, который, с позиции автора, осуществляется в процессе исполнения бюджетов и по результатам их исполнения. Таким образом, проведение государственного (муниципального) финансового контроля до начала стадии исполнения бюджета диссертантом не предусматривается (с. 30). Думается, что указанная позиция имеет спорный характер, так как государственный финансовый контроль, в соответствии с бюджетным законодательством, осуществляется не только на стадии исполнения бюджетов и по результатам их исполнения. Необходимо пояснить позицию соискателя по вопросу: допускает ли он существование государственного (муниципального) финансового контроля не только на обозначенных им в диссертации стадиях бюджетного процесса?

4. За пределами внимания диссертанта остался негативный опыт реализации форм участия граждан в бюджетном процессе. Не получили должного анализа и оценки недобросовестные практики инициативного бюджетирования, правовые последствия неуплаты средств самообложения граждан и др. Вместе с тем, думается, исследование данного вопроса позволило бы автору сформулировать предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики в рассматриваемой области общественных отношений.

5. Не совсем логичным представляется методологический подход к выделению стадий бюджетного процесса. Описывая на с. 29–32 научную полемику о количестве и видах стадий бюджетного процесса, автор прекращает ее, указав, что такая дискуссия выходит за рамки проводимого исследования и предлагает «принять во внимание нормативный подход, предусматривающий следующие направления деятельности участников бюджетного процесса:

составление и рассмотрение проектов бюджетов; утверждение и исполнение бюджетов; контроль за исполнением бюджетов; осуществление бюджетного учета; составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности» (с. 32–33). Далее на с. 123–124, моделируя деятельность общественного инспектора по охране окружающей среды, автор заключает, что при установлении признаков нарушения финансовой дисциплины при проведении контрольно-надзорных мероприятий инспектор опосредованно участвует в контрольной стадии бюджетного процесса. В связи с изложенным хотелось бы уточнить мнение диссертанта о выделении в рамках бюджетного процесса «контрольной стадии».

Высказанные замечания являются основой для научной полемики и не влияют на, безусловно, высокую оценку проведенного Л.А. Замаратским научного исследования. Они не снижают общей научной ценности работы, а лишь обозначают перспективы для дальнейших исследований в данной области. В целом диссертация Л.А. Замаратского представляет собой самостоятельное, завершённое и всестороннее научное исследование, выполненное на высоком теоретическом уровне, которое имеет научно-теоретическое и практическое значение, характеризуется внутренним единством, логичностью изложения.

Диссертация написана хорошим литературным языком, теоретическая, нормативная и эмпирическая базы исследования весьма значительны: использованы в общей сложности 193 источника. В качестве эмпирических материалов применялись официальные аналитические и статистические данные Общественного совета при Министерстве финансов РФ, Общественного совета при Федеральной налоговой службе России, доклады Министерства финансов РФ, постановления Конституционного Суда РФ.

Автор принимал активное участие в международных и всероссийских конференциях, где прошли апробацию выносимые на защиту выводы и предложения (с. 11). Им опубликовано 4 работы в журналах, входящих

в перечень ведущих научных изданий, рекомендованных ВАК при Министерстве науки и высшего образования РФ (с. 23 автореферата).

Выводы и предложения, изложенные в диссертации, достаточно обоснованы, достоверны, свидетельствуют о личном вкладе Л.А. Замаратского в науку финансового и бюджетного права. Автореферат отражает основные положения диссертационного исследования и соответствует основным требованиям. Вместе с опубликованными статьями по избранной научной теме он дает полное представление об основных положениях диссертации.

Таким образом, диссертация Замаратского Льва Александровича на тему «Принцип участия граждан в бюджетном процессе: правовые основы реализации» является самостоятельной, завершенной научно-квалификационной работой, в которой на основании проведенного автором исследования разработаны теоретические положения, направленные на решение задачи по расширению научного знания о принципах бюджетного процесса в целом и принципа участия в нем граждан в частности, которые имеют значение для развития теории финансового и бюджетного права.

Работа соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук, установленным разделом II Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842 (в ред. от 16 октября 2024 г. № 1382), а соискатель Лев Александрович Замаратский заслуживает присуждения ему ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Настоящий отзыв подготовлен Покачаловой Еленой Вячеславовной, доктором юридических наук (12.00.14 – административное право, финансовое право, информационное право), профессором кафедры финансового, банковского и таможенного права имени профессора Нины Ивановны Химичевой ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»; Землянкой Натальей Ивановной, кандидатом юридических наук (12.00.14 – административное право, финансовое право, информационное право), профессором кафедры финансового, банковского и таможенного права имени профессора Нины Ивановны Химичевой ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»; Яковлевым Дмитрием Ивановичем, кандидатом юридических наук (12.00.14 – административное право, финансовое право, информационное право), доцентом кафедры финансового, банковского и таможенного права имени профессора Нины Ивановны Химичевой ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия».

Отзыв обсужден и одобрен на заседании кафедры финансового, банковского и таможенного права имени профессора Нины Ивановны Химичевой ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия» (протокол № 21 от «03» июня 2026 г.).

Заведующий кафедрой финансового, банковского и таможенного права имени профессора Нины Ивановны Химичевой ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», доктор юридических наук, профессор

Подпись *Покачалова Е.В.*  
УДОСТОВЕРЯЮ  
Начальник управления кадрового и документационного обеспечения федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия»

*Васильева Н.Н.*  
*Е.В. Покачалова*



«03» июня 2026 г.

Сведения о ведущей организации:

Полное наименование организации: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия»

Сокращенные наименования организации: Саратовская государственная юридическая академия, ФГБОУ ВО «СГЮА»

Почтовый индекс и адрес организации: 410056, Саратовская область, г. Саратов, ул. им. Чернышевского Н.Г., зд. 104, стр. 3

Официальный сайт организации: <https://сгюа.рф>

Адрес электронной почты: [rector@ssla.ru](mailto:rector@ssla.ru)

Телефон: 8 (845) 229 90-71, факс: 8 (845) 220-56-58