*На правах рукописи*

***Мейтарджян Давид Арменович***

**РИСКИ В БЮДЖЕТНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЯХ**

Специальность 12.00.04 — Финансовое право;

налоговое право; бюджетное право

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Москва — 2019

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

**Научный руководитель:** Поветкина Наталья Алексеевна, доктор юридических наук, доцент, заведующая отделом финансового, налогового и бюджетного законодательства ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»

**Официальные оппоненты:** Селюков Анатолий Дмитриевич, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры финансового права ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия»

Петрова Инга Вадимовна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры финансового права ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)»

**Ведущая организация:** ФГАОУ ВО «Новосибирский национальный исследовательский государственный университет»

Защита состоится «11» декабря 2019 года в 15.00 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, Большая 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, Большая Черемушкинская ул., д. 34
и на сайте Института: <http://izak.ru/upload/iblock/485/_-_.pdf>

Автореферат разослан «\_\_\_\_» \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ 2019 года.

И. о. ученого секретаря диссертационного совета

доктор юридических наук Н.Г. Доронина

**ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ**

**Актуальность темы исследования.** Риски присущи всем сферам общественной жизни. Не являются исключением и финансовые общественные отношения, устойчивость которых на современном этапе приобрела стратегическое значение. Центральным звеном финансовой системы выступает бюджет, который, прежде всего, представляет собой важнейший инструмент достижения целей социально-экономического развития государства
и муниципальных образований.

Важно также учитывать, что задачи антикризисного регулирования экономики неизбежно требуют сосредоточения в государственных руках значительных финансовых ресурсов. Так, в настоящее время расходы бюджетов наиболее развитых стран в среднем достигают порядка 40–60 %
их ВВП[[1]](#footnote-1). Указанный объем денежных средств, аккумулируемых
в централизованных фондах, с одной стороны, является очередным подтверждением стратегической значимости бюджета, а с другой — требует ответственного и эффективного управления в интересах общего блага. В связи с этим особого внимания заслуживают различные явления, которые могут оказать негативное влияние на функционирование бюджетной системы. Одним из таких явлений выступают риски, поскольку их несвоевременное обнаружение в бюджетной сфере может привести к критическим негативным последствиям — от разрушения финансовой устойчивости государства вплоть до подрыва национальной безопасности и утраты государственного суверенитета.

Именно поэтому профилактика бюджетных рисков, обеспечиваемая в том числе заблаговременным обнаружением и принятием мер по минимизации негативных последствий реализации соответствующих рисков, отнесена
к задачам бюджетного прогноза РФ на долгосрочный период (см. распоряжение Правительства РФ от 29.03.2019 № 558-р «Об утверждении Бюджетного прогноза Российской Федерации на период до 2036 года»).

Ключевая роль в минимизации негативных последствий рисков
в названной области отводится финансовому праву, поскольку финансовая (бюджетная) деятельность государства и муниципальных образований осуществляется в правовой форме. При этом перманентная сопряженность функционирования финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости публично-правовых образований с рисками обусловливает повышенную актуальность правовых исследований рисков в бюджетных правоотношениях.

В современных условиях становятся очевидными необходимость теоретического осмысления сущности рисков в бюджетных правоотношениях,
а также объективная потребность в выработке способов воздействия на указанные риски с помощью права.

Таким образом, системное изучение рисков в бюджетных правоотношениях в целях эффективного управления ими представляет интерес как с научной, так и с практической точек зрения.

**Цель диссертационного исследования** заключается в разработке
и обосновании концептуальных положений о сущности рисков в бюджетных правоотношениях, правовом механизме управления рисками в бюджетных правоотношениях, выработке предложений и научно-практических рекомендаций, направленных на развитие доктрины финансового (бюджетного) права, а также совершенствование бюджетного законодательства
и правоприменительной практики в названной сфере. Указанной целью обусловлены постановка и решение следующих **задач**:

- раскрыть современное состояние теории риска в общеправовом
и отраслевом измерениях;

- сформулировать определение понятия «риск в бюджетных правоотношениях», отражающее его основные признаки;

- исследовать структуру системы управления рисками в бюджетных правоотношениях, проанализировать сущность категории «правовые средства управления рисками» и выявить правовые проблемы функционирования механизма управления рисками в бюджетных правоотношениях;

- изучить содержание правового статуса субъектов бюджетного права
в аспекте их участия в процессах управления рисками в бюджетной
сфере;

- провести классификацию рисков в бюджетных правоотношениях;

- выявить факторы рисков в бюджетных правоотношениях и предложить механизм управления ими с помощью правовых средств.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, складывающиеся в процессе функционирования правового механизма управления рисками в бюджетной сфере.

**Предметом исследования** выступают нормативные правовые акты, регламентирующие бюджетные отношения, официальные документы международных организаций, связанные с изучаемой темой, научные труды отечественных и зарубежных исследователей по теории права, финансовому
и бюджетному праву, правоприменительная практика судебных и иных государственных органов.

**Степень научной разработанности темы исследования** следует оценивать с учетом того, что уже древнеримские юристы изобретали правовые конструкции в целях управления рисками. Между тем теория риска
в юриспруденции все еще находится на стадии формирования.

Необходимо отметить, чтокатегория «риск» в общей теории права освещалась в трудах А. А. Арямова, Р. А. Крючкова, Я. М. Магазинера, О. Ю. Рыбакова, Ю. А. Тихомирова, С. М. Шахрая. Кроме того, на диссертационном уровне изучены такие общеправовые видовые модификации риска, как законотворческий (И. В. Малышева), правореализующий (Ю. А. Дятлов), правоприменительный (В. В. Мамчун), интерпретационный (Д. В. Александров).

На уровне отраслевых юридических наук проблемам риска уделяли внимание С. А. Авакьян, М. М. Агарков, В. В. Бабурин, А. В. Безруков, С. Н. Братусь, Ф. А. Вячеславов, М. С. Гринберг, О. Л. Дубовик, А. Э. Жалинский, В. В. Киреев, Т. Б. Куликов, Т. С. Масловская, Д. И. Мейер, В. А. Ойгензихт, И. А. Покровский, В. И. Самороков, В. В. Сосновский, В. В. Чудиевич.

Важным импульсом для развития финансово-правовой рискологии послужило проведенное Н. А. Поветкиной исследование рисков (угроз), влияющих на финансово-правовой механизм обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации.

На данный момент в доктрине финансового права наиболее исследованной является категория налогового риска (С. Г. Пепеляев, М. Р. Пинская, Д. М. Щекин).

Между тем до настоящего времени комплексные исследования рисков
в бюджетных правоотношениях не проводились. Можно отметить лишь несколько научных статей, посвященных исследованию отдельных правовых вопросов управления рисками в бюджетной сфере (Н. В. Омелехина, И. В. Петрова).

**Методологическую основу** исследования составляют как универсальные
и общенаучные методы познания: моделирование, анализ и синтез, дедукция
и индукция, восхождение от абстрактного к конкретному и др., так
и специальные методы юридической науки: формально-юридический (догматический), сравнительно-правовой, историко-правовой, экономический анализ права и др.

**Теоретическую основу исследования** составили труды ученых
в области общей теории права и государства: С. С. Алексеева, Г. Кельзена, Я. М. Магазинера, А. В. Малько, Г. В. Мальцева, М. Н. Марченко, О. Ю. Рыбакова, Ю. А. Тихомирова, Т. Я. Хабриевой, И. Л. Честнова, С. М. Шахрая, Г. Ф. Шершеневича.

Выводы диссертационного исследования основаны на изучении работ дореволюционных, советских и современных ученых в области финансового права: Р. Е. Артюхина, К. С. Бельского, С. Я. Боженка, О. В. Болтиновой, О. Н. Горбуновой, Е. Ю. Грачевой, О. О. Журавлевой, С. В. Запольского, С. И. Иловайского, Н. М. Казанцева, А. Н. Козырина, Д. Л. Комягина, Е. В. Кудряшовой, И. И. Кучерова, Н. В. Омелехиной, А. Г. Пауля, И. В. Петровой, М. И. Пискотина, Н. А. Поветкиной, А. Н. Саунина, А. Д. Селюкова, И. А. Хавановой, Н. И. Химичевой, С. О. Шохина, Д. М. Щекина и др.

Автор также обращался к трудам отечественных и зарубежных специалистов в области финансово-правовой рискологии и экономического анализа права, к числу которых относятся: А. Г. Карапетов, В. Л. Тамбовцев, Е. А. Тимофеев, В. Brownstein, C. Brummer, G. Duttge, М. Giovanoli, G. Kopits, G. Kraft, R. S. Krengel, W. Lee, R. Levi, S. G. Medema, N. Mercuro, D. Moore, S. Nicol, P. Parisi, R. A. Posner, M. Valverde, C. Veljanovski, L. Von Trapp.

**Нормативная база исследования** включает Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы и иные нормативные правовые акты, регламентирующие общественные отношения, выступающие объектом диссертационного исследования. В рамках настоящего исследования также анализировались официальные документы Международного валютного фонда (*International Monetary Fund*; далее — МВФ), Всемирного банка *(The World Bank)*, Организации экономического сотрудничества и развития (*Organization for Economic Co-operation and Development*; далее — ОЭСР), Международной организации высших органов аудита (*International Organization of Supreme Audit Institutions*; далее — ИНТОСАИ).

**Эмпирическую базу исследования** составили материалы практической деятельности органов управления публичными финансами, судебной практики Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, арбитражных судов, официальные аналитические и статистические материалы Минфина России, Счетной палаты РФ, Федерального казначейства и иных государственных органов, международных организаций, общественных институтов.

**Научная новизна исследования** заключается в том, что впервые в науке финансового права предпринята попытка комплексного исследования рисков
в бюджетных правоотношениях, в рамках которого сформированы научные представления о теоретической основе и содержании управления рисками
в бюджетных правоотношениях, упорядочен и расширен категориально-понятийный аппарат доктрины финансового (бюджетного) права.

Научная новизна диссертационного исследования, свидетельствующая
о личном вкладе автора в науку, состоит также в сформулированных теоретических и практических **положениях, выносимых на защиту:**

1. В целях развития доктрины финансового (бюджетного) права сформулировано авторское определение понятия риска в бюджетных правоотношениях, под которым следует понимать обусловленное предпосылками (факторами риска) и управляемое с помощью правовых средств вероятное наступление событий или совершение действий (рисковые явления), которые препятствуют реализации бюджетно-правовых моделей регулирования (либо влекут конструирование неэффективных (дефектных) моделей), приводя
к снижению качества бюджетной деятельности публично-правового образования, имеющему негативный социальный эффект.
2. Управление рисками в бюджетных правоотношениях представляет собой воздействие с помощью правовых средств на вероятность возникновения рисковых явлений и (или) масштаб их негативных последствий и возможно исключительно в рамках целостной (интегративной) системы, состоящей из образующих в процессе взаимодействия структурное единство следующих элементов:

- стратегия (содержит цель управления рисками — достижение устойчивого функционирования бюджетной системы, обеспечивающего планомерное социально-экономическое развитие государства и муниципальных образований);

- принципы управления рисками (безусловная интегрированность управления рисками во все процессы функционирования бюджетной системы, систематичность и своевременность осуществления управления рисками, адаптивность системы управления рисками к изменяющимся внешним
и внутренним факторам риска, открытость и прозрачность системы управления рисками, достаточная информационная обеспеченность управления рисками);

- субъекты управления рисками (все субъекты бюджетного права, в том числе неучастники бюджетного процесса);

- объекты управления (факторы риска и (или) негативные последствия рисковых явлений в бюджетной сфере);

- тактика (применение методов управления рисками в рамках стадий управления рисками: идентификация риска, оценка риска, реагирование на риск (принятие решения), мониторинг и пересмотр системы управления рисками);

- правовые средства управления рисками (объединяют как инструменты управления рисками (финансово-правовые институты, статусы, режимы и др.), так и правомерные деяния субъектов управления, направленные на достижение стратегической цели управления рисками в бюджетных правоотношениях).

1. Выявлено, что все субъекты бюджетного права вовлечены в процесс управления рисками в бюджетных правоотношениях в силу предоставленных им соответствующих полномочий в финансово-бюджетной сфере: по выработке финансовой и бюджетной политики; принятию нормативных правовых актов, регламентирующих функционирование бюджетной системы; непосредственному управлению финансовыми ресурсами; осуществлению экспертизы, контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере; разрешению бюджетно-правовых споров.
2. Обоснована целесообразность учреждения в Российской Федерации особого субъекта управления рисками в бюджетных правоотношениях — независимого фискального института (совета) (*independent fiscal institution*;
далее — НФИ) в статусе подотчетного Федеральному Собранию РФ Национального финансово-бюджетного агентства с предоставлением ему следующих основных полномочий: комплаенс-контроль в финансово-бюджетной сфере; подготовка (оценка) макроэкономических и бюджетных прогнозов; экспертиза (качественный анализ и квантификация) рисков, сопряженных с доходами или расходами бюджетов.
3. Аргументировано, что легальное закрепление основных элементов единой системы управления рисками в бюджетных правоотношениях создаст необходимую правовую основу для качественного функционирования правового механизма управления рисками и будет способствовать своевременным идентификации, оценке рисков и адекватному реагированию на них. Предложенная автором концепция построения системы управлениями рисками может служить теоретической основой для совершенствования бюджетного законодательства в данной области (в частности, законодательная фиксация термина «риск», формирование системы субъектов управления рисками, их правовой статус и др.).
4. В целях систематизации знаний о рисках в бюджетных правоотношениях осуществлена их научная классификация. Риски в бюджетных правоотношениях могут быть классифицированы в зависимости: от уровня бюджетной системы — на федеральные, региональные и муниципальные; от объекта, по поводу которого складываются бюджетные правоотношения — на имущественные и неимущественные; от стадии бюджетного процесса — на риски на стадии составления проектов бюджета, риски на стадии рассмотрения и утверждения бюджетов; риски на стадии исполнения бюджетов, риски на стадии составления, внешней проверки, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности; от статуса субъекта управления рисками — на риски, управление которыми осуществляют субъекты общей компетенции, и риски, управление которыми осуществляют субъекты специальной компетенции; от источника рискогенного фактора — на внешние и внутренние; от стадии правового регулирования бюджетных отношений — на правотворческие
и правореализационные.
5. Категорированы средства управления правотворческими рисками
в бюджетной сфере, связанными с рискогенными факторами среды, в которой осуществляется регламентируемая финансовым правом деятельность,
т. е. рисками, сопряженными с неопределенностью и непредсказуемостью самой финансовой сферы: экономический анализ права, оценка регулирующего воздействия, институт государственного аудита, экспертно-аналитическая
и контрольная деятельность НФИ.

Доказано, что к средствам управления правотворческими рисками
в бюджетной сфере, связанными с общеправовыми факторами, определяемыми состоянием источников финансового права и внешним влиянием на них, относятся признание и соблюдение международных стандартов финансовой деятельности (норм «мягкого права» — *soft law*)
и судебный нормоконтроль.

В качестве средства управления правотворческими рисками в бюджетной сфере, обусловленными внутрисистемными рискогенными факторами, присущими самому процессу создания закона, предложено законодательное регулирование лоббизма в финансово-бюджетной сфере.

1. Обосновано, что средством управления правореализационными рисками незаконного (в том числе нецелевого и неэффективного) использования бюджетных средств выступает предварительный, текущий и последующий финансовый (бюджетный) контроль, к наиболее инновационным инструментам которого относятся бюджетный мониторинг, казначейское сопровождение средств, казначейское обеспечение обязательств (казначейский аккредитив), а также аудит эффективности.

Минимизация правореализационного риска нарушения прав граждан
и общественных институтов на участие в управлении публичными финансами может достигаться путем внедрения в процессы функционирования бюджетной системы технологии блокчейн, способной поднять на беспрецедентно высокий уровень возможности общественного аудита в области публичных финансов,
а также содействовать развитию института прямой (непосредственной) демократии в бюджетной сфере.

**Теоретическая и практическая значимость исследования** обусловлена актуальностью и новизной рассматриваемых проблем.

Впервые на диссертационном уровне проведен анализ теоретических основ управления рисками в бюджетных правоотношениях. Финансово-правовая доктрина обогатилась концептуальными основами построения системы управления рисками в бюджетных правоотношениях.

Автором исследованы ключевые элементы данной системы: стратегия, принципы и тактика риск-менеджмента, субъекты и объекты управления, а также правовые средства управления рисками. Таким образом, категориальный аппарат финансово-правовой науки дополнен следующими понятиями: «риск
в бюджетных правоотношениях», «система управления рисками в бюджетных правоотношениях», «правовые средства управления рисками в бюджетных правоотношениях».

Кроме того, автором предложено изучать правовой статус субъектов бюджетного права в аспекте их вовлеченности в процессы управления рисками в бюджетных правоотношениях, осуществлена научная классификация рисков
в бюджетных правоотношениях, а также продемонстрирован положительный потенциал применения методологии экономического анализа права в целях доктринального осмысления бюджетно-правовых явлений.

Помимо инновационных средств управления рисками в бюджетных правоотношениях (таких, как НФИ, нормы «мягкого права», аудит эффективности, технология блокчейн) рассмотренные автором теоретические вопросы содержат новый взгляд и на такие традиционные правовые институты, как финансовый контроль и судебный нормоконтроль, которые были исследованы с позиции управления рисками.

Практическая значимость диссертационного исследования обусловлена предложенными автором рекомендациями по совершенствованию правотворческой и правореализационной деятельности в бюджетной сфере.

Выявленные автором факторы правотворческих рисков и правовые средства управления ими могут быть учтены органами законодательной
и исполнительной власти при подготовке бюджетных реформ, что будет способствовать осуществлению законодателем научно обоснованного политико-правового выбора и повышению эффективности финансово-правового регулирования.

Идентифицированные автором факторы правореализационных рисков
и средства управления ими могут быть использованы правоприменительными органами и общественными институтами в целях снижения вероятности негативных отклонений от бюджетно-правовых моделей регулирования
в процессе практического воплощения правовых норм в бюджетной сфере.

Сформулированные диссертантом выводы и предложения могут также применяться в научно-исследовательской деятельности и преподавании учебных дисциплин (финансовое право, бюджетное право).

**Апробация результатов исследования.** Диссертация обсуждена
и одобрена на заседании отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

Теоретические положения диссертации и научно-практические рекомендации представлены в публикациях автора, в том числе в научных журналах, указанных в перечне ведущих рецензируемых научных журналов
и изданий, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Минобрнауки России, а также в монографии.

Основные теоретические положения и полученные по результатам исследования выводы использовались:

- при проведении практических занятий в магистратуре Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ;

- в докладе на секции публичного права Ученого совета Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ;

- при выступлениях с докладами на следующих конференциях (круглых столах): круглый стол «Технология блокчейн в сфере публичных финансов»
(г. Москва, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 1 марта 2018 г.), Международная научная конференция студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов-2018», секция «Финансовое право» (Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова, 11 апреля 2018 г.), междисциплинарная научно-практическая конференция «Бюджетный кодекс Российской Федерации: 20-летие кодификации бюджетного законодательства» (г. Москва, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ,
21 ноября 2018 г.) и др.

**Структура работы** обусловлена целью и задачами диссертационного исследования и состоит из введения, трех глав, объединяющих восемь параграфов, заключения и библиографического списка.

**ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертации, определяются цель и задачи, объект, предмет и степень научной разработанности темы исследования, его методологическая, теоретическая, нормативная
и эмпирическая основы, раскрываются научная новизна работы, теоретическая
и практическая значимость исследования, формулируются основные положения, выносимые автором на защиту, приводятся сведения об апробации результатов исследования и структуре работы.

**Первая глава** «Правовая природа рисков в бюджетных правоотношениях», состоящая из трех параграфов, посвящена основным теоретическим вопросам юридической рискологии.

В первом параграфе «Понятие риска: доктринальные подходы»
в исторической ретроспективе исследована эволюция социально-философских, экономических и юридических представлений о сущности концепта риска.

В ходе анализа социально-философских представлений о феномене риска было установлено, что концепт риска зародился в результате исторического перехода от философии детерминизма к индетерминизму, признающему за человеком реальную способность определять свое будущее. Кроме того, отмечено, что современное общество рядом исследователей характеризуется как «общество риска», в котором риск является неотъемлемым элементом любой деятельности, а производство социального богатства неизбежно сопровождается воспроизводством социального риска.

С точки зрения экономики риск, как правило, связывают с вероятным несением потерь вследствие случайного характера результатов принимаемых хозяйственных решений или совершаемых действий. Наиболее прогрессивные теории в рамках экономической науки, изучающие влияние когнитивных процессов на принятие экономических решений в условиях риска (неопределенности), исходят из того, что интуитивные ошибки, которые возникают в процессе принятия решений, могут быть скорректированы путем подключения системы рассуждений.

Анализ общетеоретических правовых дефиниций риска позволил сделать вывод о том, что вероятностный подход к пониманию риска утвердился
и в юриспруденции. В настоящее время теория права исходит из того, что
в разряд правовых категорий риск попадает преимущественно благодаря свойству юридической значимости.

Во втором параграфе «Категория риска в современных отраслях права (законодательства)» осуществлен анализ отраслевых подходов к понятию риска, который показал, что вслед за общей теорией права отраслевые юридические науки также демонстрируют многообразие подходов к пониманию риска. Даже в рамках конкретных отраслей права могут встречаться различные модификации термина «риск».

Наиболее часто встречающимися признаками риска, так или иначе объединяющими его различные отраслевые объективации, являются вероятностный характер риска и его способность повлечь негативные последствия для охраняемых законом благ.

Установлено, что в юридической науке предпринимаются активные попытки объяснить отраслевые различия рисков с помощью отсылок
к «фундаментальному различию» частного и публичного права. Изложенное сопровождается стремлением выявить «генетические признаки» частноправовых и публично-правовых рисков. В связи с этим автор последовательно аргументирует, что разграничение рисков на частноправовые
и публично-правовые является преждевременным, поскольку оно не имеет под собой достаточно убедительных оснований.

Корме того, автором подчеркивается, что отраслевая специфика рисков обусловлена главным образом самим предметом правового регулирования соответствующих отраслей, целями такого регулирования, а также сложившимися традициями и современными тенденциями развития каждой конкретной отрасли права.

В третьем параграфе «Понятие и признаки риска в бюджетных правоотношениях» исследовано современное состояние теории риска в доктрине финансового права. Констатируется, что финансово-правовая рискология находится лишь на начальной стадии формирования. На данный момент понятие риска в финансово-правовой сфере только входит в научный оборот, не сформулировано и его доктринальное определение.

Понятие «риск в бюджетных правоотношениях» так же, как
и общефинансовое понятие риска, в финансово-правовой доктрине является малоизученным. По мнению автора, данное обстоятельство объясняется тем, что на современном этапе подавляющее большинство юридических исследований все еще выполняется в духе позитивизма. Но поскольку ни действующий Бюджетный кодекс Российской Федерации, ни предшествовавшие ему ключевые законодательные акты в финансово-бюджетной сфере термином «риск» не оперируют, то и в рамках финансово-правовой доктрины проблемам риска долгое время не уделялось должного внимания.

Доказано, что чрезвычайно сложная экономико-правовая природа бюджета не позволяет отождествлять риск в бюджетных правоотношениях
с одним лишь бюджетным риском — термином, применяющимся в официальных документах и экономической доктрине для обозначения вероятности недостижения тех или иных запланированных бюджетных параметров.

В ходе исследования правовой природы риска в бюджетных правоотношениях проанализировано соотношение последнего с категорией «бюджетно-правовая модель», в результате чего установлено, что
в бюджетных правоотношениях риски способны не только воспрепятствовать реализации бюджетно-правовых моделей регулирования, уже получивших закрепление в действующем бюджетном законодательстве, но и привести
к формированию неэффективных (дефектных) моделей. Ведь негативное воздействие на функционирование бюджетной системы могут оказывать как отступление от требований бюджетного законодательства (например, нарушение принципа целевого использования бюджетных средств), так
и установление бюджетно-правового регулирования, которое явилось результатом принятия недостаточно проработанного правового решения (например, утверждение методики распределения бюджетных средств без надлежащей оценки регулирующего воздействия).

В соответствии с выявленными сущностными признаками риска
в бюджетных правоотношениях (вероятностный характер; управляемость
с помощью правовых средств; угроза реализации бюджетно-правовых моделей регулирования либо конструирования неэффективных (дефектных) моделей; ассоциированность с наступлением неблагоприятных финансовых последствий, имеющих негативный социальный эффект) сформулировано авторское определение указанного понятия.

**Вторая глава** «Правовой механизм управления рисками в бюджетных правоотношениях», состоящая из двух параграфов, посвящена правовым
и организационным основам управления рисками в бюджетных правоотношениях.

В первом параграфе «Система управления рисками в бюджетных правоотношениях: понятие и элементы» на основе анализа положений общей теории систем, кибернетики, а также сформированных теорией права подходов к управлению рисками автор рассматривает управление рисками
в бюджетных правоотношениях в качестве сложной интегративной системы, в структуру которой входят стратегия, принципы и тактика риск-менеджмента, субъекты и объекты управления, а также правовые средства управления рисками.

Установлено, что в настоящее время вопросы управления рисками
в бюджетной сфере регулируются лишь группой разрозненных подзаконных нормативных правовых актов. При этом сохраняющийся в бюджетном законодательстве пробел в регламентации управления рисками препятствует формированию эффективной системы управления рисками в бюджетных правоотношениях. В связи с этим автором резюмируется, что предложенная им концепция построения системы управлениями рисками может служить теоретической основой для совершенствования бюджетного законодательства
в области управления рисками.

Во втором параграфе «Правовой статус субъектов управления рисками
в бюджетных правоотношениях» посредством исследования структурно-организационного и содержательного элементов правового статуса субъектов риск-менеджмента в бюджетных правоотношениях выявлены правовые предпосылки участия соответствующих субъектов в процессе управления рисками, а также определены их общие функциональные роли в нем.

Аргументировано, что все субъекты бюджетного права, так или иначе вовлеченные в процесс риск-менеджмента, могут быть разделены на две группы: субъекты общей компетенции, для которых управление рисками не является основным направлением деятельности, и субъекты специальной компетенции, значительная часть функционала которых непосредственно связана
с организацией и осуществлением риск-менеджмента в финансово-бюджетной сфере. К первой группе субъектов относятся Федеральное Собрание РФ, Президент РФ, Правительство РФ, главные администраторы (администраторы) бюджетных средств, судебные органы и органы прокуратуры, общественные институты. Во вторую группу входят Минфин России, Федеральное казначейство, Счетная палата РФ и предложенный автором к учреждению
в Российской Федерации НФИ — Национальное финансово-бюджетное агентство.

Поскольку перечисленные субъекты риск-менеджмента не обладают тождественным набором правовых средств управления рисками в бюджетных правоотношениях и каждый из них имеет в большей или меньшей степени ограниченное влияние на функционирование бюджетной системы, только совокупные усилия всех субъектов управления рисками могут обеспечить достижение стратегической цели риск-менеджмента.

**Третья глава «**Классификация рисков в бюджетных правоотношениях», состоящая из трех параграфов, посвящена упорядочиванию и систематизации знаний о выявленных рисках.

В первом параграфе «Основания классификации рисков в бюджетных правоотношениях» изучены основные логические требования к классификации как одному из наиболее распространенных методов познания.

Осуществлено разграничение рисков в бюджетных правоотношениях по различным классификационным группам (в зависимости от уровня бюджетной системы; объекта, по поводу которого складываются бюджетные правоотношения; стадии бюджетного процесса; субъекта управления рисками; источника рискогенного фактора), изучены особенности правовых средств управления выявленными рисками.

Кроме того, обосновано, что поскольку вся финансовая (в том числе
и бюджетная) деятельность публично-правовых образований осуществляется
в правовой форме и своим существованием обязана правовому регулированию, стадии правового регулирования можно рассматривать в качестве еще одного основания для классификации. Таким образом, можно выделить две группы рисков: правотворческие риски в бюджетной сфере и правореализационные риски в бюджетных правоотношениях. Автором поддержана позиция, что именно эти видовые модификации риска смогут в полной мере продемонстрировать особенности функционирования правового механизма управления рисками в бюджетных правоотношениях.

Во втором параграфе «Правотворческие риски в бюджетной сфере»
в зависимости от рискогенных факторов правотворческие риски разделены на три классификационные подгруппы.

К первой подгруппе отнесены риски, сопряженные с неопределенностью
и непредсказуемостью самой финансовой сферы. В качестве средств управления данной группой рисков автором предложены экономический анализ права, оценка регулирующего воздействия, институт государственного аудита, экспертно-аналитическая и контрольная деятельность НФИ.

В результате рассмотрения двух основных направлений экономического анализа права — позитивного и нормативного — сделан вывод о том, что позитивный экономический анализ права, основываясь на достижениях экономической науки, позволяет прогнозировать результаты планируемого регулирования, снижать неопределенность финансовой сферы и выбирать законодателю те правовые решения, которые позволили бы достичь поставленных перед бюджетной реформой целей наиболее эффективно. Кроме того, обоснована позиция, согласно которой следование идеям нормативного экономического анализа права при подготовке бюджетной реформы будет являться гарантией повышения общего уровня экономического благосостояния общества путем достижения аллокативной экономической эффективности, обеспечивающей использование ограниченных финансовых ресурсов
с максимальной отдачей. Таким образом, экономический анализ права — средство минимизации риска принятия неэффективных правовых норм.

Поскольку для оценки общего уровня эффективности правового решения важно учитывать не только предполагаемый экономический эффект для адресатов бюджетной реформы, но также и издержки государства на ее реализацию, то необходимым средством управления правотворческими рисками, снижающим риск необоснованных бюджетных расходов, выступает институт оценки регулирующего воздействия, ведь если издержки бюджета
(т. е. налогоплательщиков) превышают те выгоды, которые может обеспечить введение предлагаемого регулирования, то в целом такая реформа вряд ли может быть признана эффективной.

Осуществляемый Счетной палатой РФ государственный аудит снижает риск принятия Федеральным Собранием РФ федерального закона о федеральном бюджете, содержащего необоснованные и недостоверные показатели, а в случае успешной имплементации в отечественный правопорядок зарубежного опыта функционирования НФИ Национальное финансово-бюджетное агентство может стать одним из основных субъектов управления правотворческими рисками, обеспечивая Федеральное Собрание РФ необходимыми данными о рисках, которые могут повлечь правительственные финансово-бюджетные инициативы.

Вторую классификационную подгруппу правотворческих рисков
в бюджетной сфере составляют риски, обусловленные общеправовыми факторами риска в законотворчестве. Поскольку общеправовые факторы нормотворческих рисков в финансово-бюджетной сфере определяются состоянием источников финансового права и внешним влиянием на них, то автором были исследованы проблемы признания и применения норм так называемого «мягкого права», т. е. международных стандартов финансовой деятельности.

По результатам анализа выделяемых в зарубежной доктрине репутационных, институциональных (официальных) и рыночных (экономических) стимулов для внедрения государством международных стандартов финансовой деятельности во внутреннее законодательство резюмировано, что в действительности «мягкое право» в финансовой сфере оказывается куда более «обязывающим», чем может показаться с позиций классической теории международного публичного права. Кроме того, анализ положений некоторых «мягко-правовых» источников позволяет выявлять недостатки и определять направления дальнейшего совершенствования российского бюджетного законодательства. Ориентация законодателя на нормы «мягкого права» — гарантия того, что национальное бюджетное законодательство будет соответствовать лучшим мировым практикам управления публичными финансами, прошедшим проверку временем
и зарекомендовавшим себя по результатам применения в зарубежных странах. Таким образом, повышая качество источников финансового права, учет «мягко-правовых» норм входит в число средств управления правотворческими рисками в финансово-бюджетной сфере.

Еще одним действенным средством управления правотворческими рисками, сопряженными с общеправовыми факторами риска, выступает судебный нормоконтроль, позволяющий избавлять правовую систему от правовых норм, негативно отклоняющихся от бюджетно-правовых моделей регулирования более высокого порядка. Между тем именуемое «негативным» нормотворчеством полномочие судебных органов признавать недействующими нормативные акты вовлекает судебную власть в эпицентр политической системы и вынуждает ее устраняться от решения связанных с финансами политических вопросов, которые могли бы быть решены законодательной или исполнительной властью.

Наконец, третью классификационную подгруппу составляют правотворческие риски, обусловленные внутрисистемными рискогенными факторами, присущими самому процессу создания закона. Одним из главных таких рискогенных факторов выступает феномен лоббизма.

Поскольку распределение финансовых ресурсов и принятие иных ключевых решений в финансово-бюджетной сфере осуществляется в форме нормативных правовых актов (закона о бюджете и иных), то правовое регулирование лоббизма как средство риск-менеджмента может способствовать повышению транспарентности и подконтрольности взаимодействия лоббистов с нормотворцами, что, в свою очередь, снизит вероятность принятия правовых решений в узкогрупповых интересах, которые противоречат идеям общего блага.

В третьем параграфе «Правореализационные риски в бюджетных правоотношениях», исходя из стратегической цели системы управления рисками в бюджетных отношениях, задач, требующих решения для ее достижения,
а также сущности правовых средств управления рисками, правореализационные риски в бюджетных правоотношениях классифицированы на две подгруппы: риски незаконного, нецелевого и неэффективного использования бюджетных средств и риски нарушения прав граждан и общественных институтов на участие в управлении публичными финансами.

К средствам управления рисками незаконного (в том числе нецелевого
и неэффективного) использования бюджетных средств относится предварительный, текущий и последующий финансовый контроль.

Установлено, что наиболее инновационными инструментами предварительного и текущего финансового контроля являются бюджетный мониторинг, казначейское сопровождение средств и казначейское обеспечение обязательств (казначейский аккредитив). Названные казначейские технологии направлены на предотвращение коррупционных злоупотреблений в финансово-бюджетной сфере, а также обеспечивают перечисление средств из бюджета
в сумме фактической потребности на цели, предусмотренные правовым основанием для их предоставления.

Применяемый в рамках последующего финансового контроля риск-ориентированный подход позволит усовершенствовать планирование контрольных мероприятий путем дифференциации объектов контроля на основе объективных критериев по группам риска, что приведет
к концентрации усилий на наиболее проблемных хозяйствующих субъектах. Риск-ориентированный финансовый контроль, с одной стороны, сэкономит финансовые, временные и трудовые ресурсы контролирующих органов,
а с другой — повысит вероятность выявления, предотвращения либо минимизации последствий негативных отклонений от бюджетно-правовых моделей регулирования.

Важнейшим средством совершенствования процессов управления публичными финансами и минимизации риска неэффективного использования бюджетных средств выступает аудит эффективности государственных ресурсов, отнесенный к исключительной компетенции высшего органа государственного аудита. Многообразие направлений бюджетных расходов и финансируемых за счет государственных средств уникальных проектов (в том числе инвестиционных) делает затруднительной какую-либо общеобязательную законодательную унификацию критериев оценки эффективности использования государственных ресурсов, что приводит к невозможности введения юридической ответственности за неэффективное использование бюджетных средств. В связи с этим автором поддержана позиция, согласно которой если в действиях должностного лица отсутствуют признаки административных правонарушений либо преступлений, то за неэффективное использование государственных средств должна наступать политическая ответственность. В политически зрелом обществе с развитой финансовой культурой отставка правительства либо отдельного министра в некоторых ситуациях может выступать соразмерным ответом на выявленное по результатам аудита неэффективное использование бюджетных ресурсов.

Обосновано, что минимизация риска нарушения прав граждан на участие в управлении публичными финансами может достигаться путем внедрения новых информационных технологий в процессы функционирования бюджетной системы. Фиксирование каждой операции с бюджетными средствами в распределенной базе данных (блокчейн) повысит прозрачность и безопасность бюджетного процесса, а также поднимет на беспрецедентно высокий уровень возможности общественного аудита в области публичных финансов.

Задача права состоит в том, чтобы оформить архитектуру такой информационной системы, определив режим доступа к сведениям, содержащимся в базе данных, и статус администраторов, уполномоченных отменять операции и вносить изменения в базу данных. Наиболее подходящим для такой системы является консорциумный блокчейн, вовлекающий в алгоритм консенсуса не только финансовые, казначейские органы и иных участников бюджетного процесса, но также и общественные институты.

Кроме того, продемонстрировано, что блокчейн может способствовать развитию института прямой (непосредственной) демократии в финансово-бюджетной сфере, в том числе в форме местных референдумов по вопросам формирования, распределения и использования бюджетных ресурсов. Функционирующее на базе технологии блокчейн электронное голосование будет представлять собой прозрачную и верифицируемую систему,
в рамках которой невозможны манипуляции с результатами волеизъявления граждан.

В **заключении** автором формулируются основные результаты проведенного исследования.

**По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:**

**Статьи, опубликованные в ведущих
рецензируемых научных журналах и изданиях,
указанных в перечне Высшей аттестационной комиссии
при Минобрнауки России**

Понятие и признаки рисков в сфере бюджетных правоотношений / Д. А. Мейтарджян // Финансовое право. — 2017. — № 9. — 0,62 п. л.

Концепция построения системы управления рисками в сфере бюджетных правоотношений / Д. А. Мейтарджян // Финансовое право. — 2018. — № 3. — 0,64 п. л.

Экономический анализ права как средство управления законотворческими рисками в финансово-бюджетной сфере / Д. А. Мейтарджян // Финансовое право. — 2018. — № 10. — 0,7 п. л.

«Independent fiscal institution» в механизме обеспечения финансовой устойчивости государства / Н. А. Поветкина, Д. А. Мейтарджян // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. — 2018. — № 3. — 0,5 п. л. (авторство не разделено).

**Другие публикации**

Органы, уполномоченные на управление рисками / Н. А. Поветкина, Д. А. Мейтарджян / Риски финансовой безопасности: правовой формат : монография / отв. ред. И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина. — М. : ИЗИСП : Норма : ИНФРА-М., 2018. — Разд. 2.4. — 1,45 п. л. (авторство не разделено).

1. См.: General government spending // OECD : сайт. URL: <https://data.oecd.org/gga/general-government-spending.htm> (дата обращения: 17.05.2019). [↑](#footnote-ref-1)