

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ  
НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
«ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО  
ПРАВОВЕДЕНИЯ ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

*На правах рукописи*

**Долматова Надежда Геннадиевна**

**ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ  
БЮДЖЕТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Автореферат  
на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Москва

2024

Работа выполнена в федеральном государственном научно-исследовательском учреждении «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»

**Научный руководитель:** **Саттарова Нурия Альвановна**, доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой административного и финансового права Казанского института (филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России).

**Официальные оппоненты:** **Лагутин Игорь Борисович**, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой финансового права, конституционного, гражданского и административного судопроизводства ФГБОУ ВО «Юго-Западный государственный университет».

**Яговкина Вита Александровна**, кандидат юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник Центра региональной политики ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации».

**Ведущая организация:** Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский государственный университет правосудия».

Защита состоится «25» декабря 2024 года в 13.00 на заседании диссертационного совета 02.1.002.02, созданного на базе ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» по адресу: 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 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 Черемушkinsкая ул., д.34 и на сайте Института: <https://izak.ru/science/dissertatsionnye-sovety/dissertatsii/>

Автореферат разослан «\_\_\_» ноября 2024 года

Ученый секретарь  
доктор юридических наук, профессор

Н.А. Поветкина

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы диссертационного исследования.** Бюджетная система – ключевой инструмент финансовой политики государства, используемый в целях сохранения целостности Российской Федерации, преодоления кризисных ситуаций в экономике, и это обстоятельство предопределяет зависимость устойчивости бюджетной системы от уровня ее защищенности. Эффективное и результативное противодействие бюджетным угрозам и рискам невозможно без создания оптимальной системы безопасности бюджетной сферы. Неслучайно в Стратегии экономической безопасности<sup>1</sup> в качестве одной из основных угроз экономической безопасности обозначена несбалансированность национальной бюджетной системы, а в Стратегии национальной безопасности<sup>2</sup> сбалансированность бюджетной системы рассматривается как важнейшая задача достижения целей экономической безопасности.

В настоящее время бюджетная система Российской Федерации зависит от изменений развития международных отношений, она подвергается масштабным внутренним угрозам в виде нарушений бюджетного законодательства, дестабилизации процесса управления финансами. Так, согласно отчету о работе Счетной палаты РФ, в 2018 г. объем нарушений, выявленных этим ведомством, составил 772,7 млрд. руб., в 2019 г. – 884,6 млрд. руб. В 2020 г. обеспечен возврат средств в бюджеты всех уровней бюджетной системы Российской Федерации и бюджет Союзного государства на сумму 16 423,3 млн. руб., в 2021 году выявлено 4253 нарушения и недостаток средств на сумму 1 541,4 млрд. рублей, в 2022 году – 4447 нарушений и недостаток средств на сумму 885,6 млрд. рублей, а в 2023 4849 нарушений и недостаток средств на сумму 2 110 млрд. рублей<sup>3</sup>. Указанные

---

<sup>1</sup> О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года : указ Президента РФ от 13.05.2017 № 208 [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 13.06.2023).

<sup>2</sup> О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 13.06.2023).

<sup>3</sup> Общая сумма выявленных нарушений и недостатков при поступлении и исполнении средств бюджетной системы за 2016–2018 гг. составила 772,7 млрд руб., из них 70,7 млрд. руб. – неэффективное использование федеральных и иных ресурсов, а 294,6 млрд. руб. – нарушения при осуществлении государственных (муниципальных) закупок отдельными видами юридических лиц. В 2018 г. в федеральный бюджет и бюджет Союзного государства возвращено 7555,8 млн. руб. Помимо этого, Счетной палатой РФ приняты меры по

обстоятельства свидетельствуют о значительных проблемах в бюджетной сфере и необходимости повышения уровня результативности деятельности субъектов бюджетных отношений, обеспечивающих бюджетную безопасность.

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

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

Таким образом, актуальность темы настоящего исследования вытекает из необходимости системного анализа правовых категорий, определения понятий, факторов, критериев, воздействующих на механизм эффективного финансово-правового регулирования отношений по обеспечению бюджетной безопасности.

---

привлечению должностных лиц, виновных в нарушении законодательства Российской Федерации, к различным видам ответственности. Всего по представлениям Счетной палаты в отчетном периоде к ответственности за нарушения законодательства Российской Федерации привлечены 492 должностных лица. В результате прокурорского реагирования только в 2020 г. государству возмещен ущерб на сумму 142 млн. руб. (см.: Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации за 2018 г. ; Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации за 2019 г.; Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации за 2020 г.; Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации за 2021 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ach.gov.ru/activities/control/reports.php> (дата обращения: 01.04.2024).

Ее своевременность и значимость для совершенствования действующего законодательства, регулирующего финансово-правовые особенности обеспечения бюджетной безопасности, обусловленные рядом проблем в области обеспечения финансовой безопасности, демонстрируют востребованность данного исследования с научной и практической позиции.

**Цель диссертационного исследования** состоит в разработке и обосновании теоретических и практических положений, направленных на совершенствование финансово-правового регулирования бюджетной безопасности, а также в выработке рекомендаций по развитию бюджетного законодательства и правоприменительной практики в указанной сфере.

Достижение указанной цели потребовало постановки и решения следующих **задач**:

- раскрыть понятие, структуру и виды безопасности, в том числе финансовой безопасности, как объекта правового регулирования;
- определить правовую природу, особенности, элементы бюджетной безопасности как вида финансовой безопасности государства;
- проанализировать основные исторические этапы развития категории бюджетной безопасности и ее правового регулирования;
- выявить особенности объекта бюджетной безопасности;
- рассмотреть систему уполномоченных субъектов обеспечения бюджетной безопасности, а также выявить основные направления их деятельности;
- провести классификацию угроз (рисков) бюджетной безопасности;
- выявить специфику финансово-правовых средств обеспечения бюджетной безопасности, разработать их понятие, сформировать основные направления и способы совершенствования правового обеспечения безопасности бюджетной сферы.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, урегулированные нормами финансового права, возникающие в процессе обеспечения бюджетной безопасности.

**Предмет исследования** включает в себя акты финансового, бюджетного законодательства Российской Федерации, иные нормативные правовые акты, регламентирующие бюджетные отношения по обеспечению безопасности бюджетной сферы, труды отечественных и зарубежных ученых в области теории права, теории безопасности, по финансовому и бюджетному праву, посвященные

исследуемой проблематике, а также официальные данные и правоприменительную практику.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Вопросы финансово-правового регулирования обеспечения бюджетной безопасности в отечественной науке не исследованы, однако отдельные аспекты рассматривались в общей теории права и в рамках отраслевых юридических наук. Значительное внимание изучению безопасности, угроз и рисков уделяли советские и российские ученые: Г.С. Вечканов, Л.П. Гончаренко, М.Ю. Зеленков, которые комплексно изучали безопасность и разрабатывали её понятие, Д.В. Дудоров, рассматривающий безопасность государства в процессе глобализации, А.Б. Логунов, чьи труды посвящены пониманию безопасности в зарубежных странах, В.Д. Маньков, исследовавший безопасность общества и человека, Н.В. Щедрин в своих работах уделял особое внимание введению в правовую теорию мер безопасности и др.

Различные аспекты экономической безопасности в целом и финансовой безопасности в частности, отдельные ее составляющие рассматривались в трудах Д.Г. Алексеевой, Г.А. Атаманова (банковская безопасность), С.А. Асалиевой (финансовая безопасность в условиях трансформируемой экономики), Г.В. Новикова (финансовая безопасность в системе национальной безопасности), О.А. Сафонова (правовые средства обеспечения экономической безопасности), В.К. Сенчагова (сущность финансовой безопасности), Д.В. Степанкова (государственно-правовой механизм обеспечения финансовой безопасности), А.А. Фелюста (организация противодействия угрозам финансовой безопасности), Т.Я. Хабриевой (правовые проблемы финансовой безопасности).

Исследованию проблем финансовых, в том числе бюджетных угроз и рисков, были посвящены работы И.И. Кучерова, Н.В. Омелёхиной, Д.А. Мейтарджян, Н.А. Поветкиной, Н.А. Саттаровой, В.С. Сульженко.

**Методологическую основу исследования** составляет совокупность методов научного познания, включающая системно-правовой метод, с помощью которого были выявлены элементы бюджетной безопасности, формально-

юридический метод, позволивший проанализировать нормы финансового права, регулирующие обеспечение бюджетной безопасности, исторический метод, посредством которого были определены исторические этапы развития правового регулирования безопасности в России, сравнительно-правовой метод, применявшийся для сопоставления российского и зарубежного законодательства в сфере финансово-правового регулирования бюджетной безопасности.

**Теоретическая основа исследования.** Исходной базой для определения методологических начал исследования выступили положения общей теории права, разработанные в трудах С.С. Алексеева, А.В. Малько, Н.И. Матузова, О.Ю. Рыбакова, Ю.А. Тихомирова, Т.Я. Хабриевой.

Были изучены научные труды известных ученых – представителей финансового, бюджетного и налогового права: О.Н. Горбуновой, Е.Ю. Грачевой, С.В. Запольского, М.В. Карасевой, Л.Д. Комягина, Т.В. Конюховой, И.И. Кучерова, И.Б. Лагутина, Х.В. Пешковой, Н.А. Поветкиной, М.Б. Разгильдиевой, Н.А. Саттаровой, И.А. Цинделиани, С.О. Шохина, В.А. Яговкиной и др.

Межотраслевые вопросы исследования рассматривались с учетом трудов Д.Г. Алексеевой, А.В. Докукина, Д.С. Ефимовой, М.Ю. Зеленкова, Е.Н. Кондрат, Ю.А. Крохиной, А.А. Куковского, Н.С. Таганцева, Т.Б. Тюрина, И.А. Чуднова, Н.В. Щедрина.

**Нормативную базу исследования** составили соответствующие положения Конституции РФ, финансового, бюджетного законодательства Российской Федерации, а также акты законодательства в области национальной и экономической безопасности.

**Эмпирическую основу исследования** составила практика деятельности финансовых органов, материалы судебной практики Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ, официальные аналитические и статистические материалы органов государственной власти по данной тематике.

**Научная новизна исследования** определяется впервые проведенным в теории финансового права комплексным исследованием финансово-правового регулирования бюджетной безопасности; расширением научных представлений о понятии, сущности и содержании бюджетной безопасности как вида финансовой безопасности; необходимостью определения особенностей применения финансово-правовых средств обеспечения безопасности бюджетной сферы;

выработкой научно обоснованных предложений, направленных на совершенствование финансово-правового регулирования обеспечения бюджетной безопасности.

Научная новизна исследования предопределена значимостью формирования единого подхода к совершенствованию финансово-правового регулирования бюджетной безопасности, что свидетельствует о личном вкладе автора в развитие теории бюджетного права, а также отражена в **выносимых на защиту положениях**:

1. В целях развития теории финансового права предложено авторское определение понятия «бюджетная безопасность», которое представляет собой положение (состояние) защищенности и стабильности бюджетной системы государства, обеспеченное уполномоченными субъектами посредством использования правовых средств. Выделены следующие сущностные признаки бюджетной безопасности: целостность механизма её обеспечения на всех территориальных уровнях федеративного государства; непрерывность поддержания (сохранения) уровня целевой направленности бюджетной политики; баланс результатов исполнения бюджетов с плановыми целевыми характеристиками бюджета; баланс расходных обязательств и объемов источников доходов бюджетной системы РФ. Выявлены виды бюджетной безопасности.

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

3. Выявлено, что основными направлениями деятельности уполномоченных субъектов, обеспечивающих бюджетную безопасность Российской Федерации является:

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

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



3) непрерывное осуществление мониторинга и экспертизы принимаемых решений по вопросам обеспечения стабильности и безопасности бюджетной системы;

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

4. В целях повышения эффективности деятельности уполномоченных субъектов в сфере обеспечения бюджетной безопасности обоснована целесообразность создания специального органа финансовой безопасности, обладающего статусом постоянно действующего, подотчетного Федеральному Собранию Российской Федерации, с предоставлением ему полномочий по прогнозированию, выявлению, анализу (оценке) угроз(рисков) бюджетной системе РФ, выработке мер по обеспечению финансовой (бюджетной) безопасности, а также по координации деятельности иных субъектов бюджетных правоотношений при формировании и использовании бюджетных средств.

5. В целях систематизации научных знаний и определения места угроз (рисков) в механизме правового обеспечения бюджетной безопасности проведена их авторская научная классификация по различным основаниям:

1) по характеру возникновения:

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

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

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

2) по видам бюджетной безопасности:

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

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

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

6. В целях развития доктринальных основ финансового (бюджетного) права, разработано авторское определение понятия «финансово-правовые средства обеспечения бюджетной безопасности», рассматриваемое в широком и узком аспектах. В широком смысле финансово-правовые средства обеспечения бюджетной безопасности представляют собой правовые способы воздействия на бюджетные отношения с целью обеспечения защищенного состояния бюджетной системы. В узком смысле под финансово-правовыми средствами обеспечения бюджетной безопасности понимаются нормы финансового права, регулирующие

отношения в сфере бюджетной деятельности и бюджетного процесса по предупреждению, выявлению, устранению действительных и возможных угроз в бюджетной сфере с целью обеспечения устойчивости и стабильности бюджетной системы государства.

7. В целях совершенствования финансово-правового регулирования механизма обеспечения бюджетной безопасности обоснована необходимость внесения изменений в бюджетное законодательство РФ, в частности предлагается:

а) закрепить в Бюджетном кодексе РФ в качестве бюджетных нарушений: превышение ограничений дефицита бюджета, превышение предельного объема государственного долга субъекта Российской Федерации, превышение предельного объема муниципального долга, а также иные нарушения в бюджетной сфере, урегулированные в настоящее время Кодексом РФ об административных правонарушениях;

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

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

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

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

**Теоретическая значимость исследования** состоит в полученных выводах и предложениях, которые вносят вклад в финансово-правовую науку, способствуют формированию обоснованного представления о финансово-правовом регулировании бюджетной безопасности. Выводы и предложения, содержащиеся в диссертации, повышают ценность финансово-правовой науки.

Результаты рассмотрения теоретических вопросов могут быть использованы в дальнейших исследованиях по данной проблематике.

**Практическая значимость исследования** связана с организацией обеспечения бюджетной безопасности и заключается в возможности использования полученных выводов в нормотворческой деятельности при совершенствовании финансового законодательства и правоприменительной практики.

**Апробация результатов исследования.** Диссертация обсуждена и одобрена на совместном заседании отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства и кафедры правового обеспечения публичных финансов Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Теоретические положения диссертации и научно-практические рекомендации представлены в публикациях автора, в том числе в научных журналах, включенных в перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования РФ.

Основные теоретические положения и полученные по результатам исследования выводы использовались:

- при проведении практических занятий в магистратуре Института права Башкирского государственного университета по программе «Юрист в сфере финансовой и налоговой деятельности»;

- при выступлениях с докладами на следующих конференциях:

XII международная конференция студентов, аспирантов и молодых ученых «Правовая система и вызовы современности» (Уфа, 3–5 декабря 2015 г.), Всероссийская научно-практическая конференция «Тенденции развития эмиссионного права и современное состояние правового регулирования денежного обращения в России» (Уфа, 26 февраля 2016 г.), XIII Международная научно-практическая конференция «Татищевские чтения: актуальные проблемы науки и практики» (Тольятти, 21–24 апреля 2016 г.), I Всероссийская научная конференция магистров и молодых ученых «Парадигмы и новеллы политической и правовой систем» (Уфа, 23 сентября 2016 г.), XIII Международная научная

конференция студентов, аспирантов и молодых ученых «Правовая система и вызовы современности» (Уфа, 8–10 декабря 2016 г.), Международная научно-практическая конференция «Публичное право: проблемы реализации и развития» (Воронеж, 2017 г.), II международные финансово-правовые чтения (Саратов, 2 июня 2017 г.), XIV Международная научная конференция студентов, аспирантов и молодых ученых «Правовая система и вызовы современности» (Уфа, 19–21 октября 2017 г.), Международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы публичного права: вопросы теории и практики» (Воронеж, 17 мая 2018 г.), Всероссийская молодежная научно-практическая конференция (с международным участием) «Финансово-правовая политика государства: новые концептуальные подходы» (Уфа, 4 декабря 2018 г.), V Международная научно-практическая конференция «Право и современная экономика: опыт и будущее» (г. Санкт-Петербург, Санкт-Петербургский государственный экономический университет (UNECON), 07 апреля 2022 г.), Всероссийская научно-практическая конференция «Актуальные проблемы административного и финансового права» (г. Казань, 2022г.), Международная научно-практическая конференция «Пискотинские чтения-2021» (15 апреля 2021 г.) ( г. Москва, 2022г.), Международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы финансового права в эпоху цифровизации» (г. Уфа, 2022г.), Международная научно-практическая конференция «Правовое видение развития России», посвященная 50-летию присоединения Института права к Башкирскому государственному университету (г. Уфа, 15 апреля, 2022г.).

**Структура работы** обусловлена целью и задачами диссертационного исследования. Работа состоит из введения, двух глав, включающих семь параграфов, заключения и списка использованных источников.

## **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, формулируются основные положения, выносимые на защиту, приводятся сведения об апробации результатов исследования и структуре работы.

***Первая глава «Теоретико-правовая характеристика бюджетной безопасности как вида финансовой безопасности»***, состоящая из трех параграфов, раскрывает теоретические и правовые основы бюджетной безопасности как вида финансовой безопасности.

В первом параграфе *«Понятие, структура и виды безопасности как объекта правового регулирования»* проводится научный анализ точек зрения представителей теории права, формулируется вывод о том, что, будучи сложным, комплексным правовым явлением, безопасность представляет собой совокупность взаимосвязанных элементов: объект, субъект, угрозы и средства противодействия угрозам. Объект безопасности позволяет выявить видовые особенности безопасности, а также обуславливает необходимость выбора средств противодействия угрозам.

Выявлено, что классификация безопасности основана на дифференциации объектов безопасности. Это, в свою очередь, позволяет различать виды безопасности по сферам общественной жизни, видам человеческой деятельности. Данный подход позволяет определить интересы субъектов общественных отношений, регулируемых различными отраслями права.

Аргументирован вывод о том, что категория «безопасность» является объектом межотраслевого правового регулирования. Классификация безопасности по интересам необходима для разграничения правового регулирования обеспечения безопасности личности, общества и государства.

Во втором параграфе *«Бюджетная безопасность как вид финансовой безопасности государства»* через анализ содержания, структуры и видов финансовой безопасности как составляющей экономической безопасности доказано, что бюджетная безопасность является видом финансовой безопасности государства и входит в предмет правового регулирования финансового права. Обосновано, что обеспечение бюджетной и финансовой безопасности относится к предмету финансово-правового регулирования по следующим основаниям:

- бюджетная безопасность обеспечивается в процессе осуществления бюджетной деятельности, являющейся частью публичной финансовой деятельности;

- финансовое право регулирует все отношения, касающиеся публичных денежных фондов (включая государственное управление финансами, в том числе обеспечение сохранности и защиты бюджетных средств);

- обеспечение бюджетной и финансовой безопасности относится к предмету финансово-правового, а не административно-правового регулирования, поскольку финансовое право регламентирует деятельность органов всех ветвей государственной власти, осуществляемую в отношении финансов, а административное право регулирует общественные отношения, складывающиеся по поводу практической реализации лишь исполнительной власти.

Выявлено, что безопасность в бюджетной сфере подразделяется на безопасность доходов бюджета, расходов бюджета, источников финансирования дефицита бюджета.

В *третьем параграфе «Историко-правовой анализ бюджетной безопасности»* в исторической ретроспективе исследована эволюция обеспечения бюджетной безопасности, проанализированы факторы, которые в различные исторические периоды российской государственности влияли на безопасность бюджетной сферы, и меры ее защиты.

Представлена авторская периодизация финансово-правового регулирования бюджетной безопасности в России, включающая пять этапов: XI–XV вв., XVI – середина XIX в., вторая половина XIX в. – 1917 г., советский период, с 1991 г. по настоящее время.

Констатируется, что финансово-правовое регулирование бюджетной безопасности в России на протяжении многих лет не было эффективным и не имело положительного результата. На всех этапах осуществления финансовой деятельности безопасность финансов государства как таковая не обеспечивалась, несмотря на то что в государственную казну взимались различные пошлины, налоги, штрафы и повинности, что объясняется разрозненностью и фрагментарностью финансово-правового регулирования бюджетной безопасности. Это приводило к незащищенности бюджетной системы и дезорганизации бюджетной деятельности. При этом установлено, что именно денежные реформы оказывали положительный эффект на обеспечение

бюджетной безопасности России, в то время как налоговые и административные реформы реализовывались без учета защищенности бюджетной системы.

Рассмотрение бюджетной безопасности в историческом аспекте показало, что пренебрежение правовым регулированием обеспечения состояния защищенности в бюджетной сфере негативно сказывается на устойчивости государства и благосостоянии общества.

Аргументирован вывод о том, что финансово-правовое регулирование бюджетной безопасности на современном этапе характеризуется отсутствием необходимой терминологии и понятийно-категориального аппарата, закрепленных в нормативных правовых актах, недостаточностью регламентации механизма обеспечения защищенности бюджетной системы и бюджетного процесса. Действующий Федеральный закон «О безопасности» не содержит правовых норм, регулирующих безопасность финансов (бюджетной системы), что свидетельствует о его несовершенстве как основополагающего правового акта, регламентирующего обеспечение безопасности в Российской Федерации. Исторический анализ проблем бюджетной безопасности в России позволил выявить основные тенденции становления и развития правового регулирования обеспечения безопасности бюджетной сферы, что в конечном итоге позволит избежать допущенных ошибок и совершенствовать современную правоприменительную практику.

***Вторая глава «Финансово-правовая характеристика бюджетной безопасности»*** состоит из четырех параграфов. В ней подробно исследованы составляющие бюджетной безопасности.

*Первый параграф «Объект бюджетной безопасности»* посвящен анализу правовой природы объекта бюджетной безопасности. В процессе авторского анализа объекта бюджетной безопасности выделены общий, родовой, видовой и непосредственный объекты.

Общим объектом бюджетной безопасности выступают отношения, возникающие по поводу аккумуляции, распределения и использования бюджетных средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также по поводу осуществления бюджетного процесса. По мнению диссертанта, родовым объектом бюджетной безопасности является бюджетная система Российской Федерации, по поводу которой в итоге и осуществляется бюджетная деятельность и бюджетный процесс. Видовой объект бюджетной безопасности



связан с отношениями, возникающими по поводу отдельных составных частей бюджетной системы. Отношения, связанные с непосредственным объектом бюджетной безопасности, складываются в более узкой сфере бюджетной деятельности, осуществляемой по поводу бюджетных средств отдельных бюджетов, то есть непосредственным объектом бюджетной безопасности являются бюджетные средства соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

*Второй параграф «Полномочия субъектов обеспечения бюджетной безопасности»* посвящен определению субъектов, обеспечивающих безопасность бюджетной сферы, и анализу их полномочий.

Выявлено, что законодательство в целом достаточно четко регламентирует полномочия субъектов обеспечения финансовой (бюджетной) безопасности, что позволяет выделить субъектов, обладающих общей компетенцией, и субъектов, обладающих специальной компетенцией в указанной сфере. Но, как показывает практика, эффективность механизма управления бюджетными рисками напрямую зависит от качества деятельности органов государственной власти, осуществляющих как общее, так и непосредственное руководство процессом обеспечения безопасности в указанной сфере.

Разработка и реализация системы мер по предупреждению и минимизации рисков и угроз в бюджетной сфере подразумевает правовое обеспечение деятельности субъектов, обеспечивающих бюджетную безопасность. В правовых актах, регулирующих положение и деятельность указанных субъектов, должны быть предусмотрены полномочия по обеспечению безопасности бюджетной системы и эффективности бюджетного процесса. Автор предлагает дополнить ст. 24 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» пунктом 8 следующего содержания: «8. По решениям, принимаемым по вопросам обеспечения безопасности бюджетной системы». Возложение данного вида деятельности на Счетную палату представляется целесообразным, исходя из наделения ее экспертными и аналитическими полномочиями.

По мнению автора, деятельность государства, его органов по обеспечению бюджетной безопасности Российской Федерации должна осуществляться по следующим основным направлениям: выявление в процессе бюджетной деятельности и бюджетного процесса отклонений параметров, отражающих пороговые значения бюджетной безопасности; разработка и реализация системы

мер по предупреждению и минимизации рисков и угроз в бюджетной сфере; систематическое и своевременное проведение мониторинга и экспертизы принимаемых решений по вопросам обеспечения стабильности и безопасности бюджетной системы; разработка интегративных и действенных мер соблюдения финансовой (бюджетной) дисциплины и применения мер государственного принуждения к нарушителям бюджетного законодательства.

Сложившийся в настоящее время механизм обеспечения бюджетной безопасности не позволяет исключить возможность совершения нарушений бюджетного законодательства на всех этапах бюджетного процесса. Кроме того, продолжающиеся случаи расхищения бюджетных средств, иные нарушения процесса бюджетной деятельности требуют активизации взаимодействия на всех уровнях публичной власти между органами власти федерального и регионального уровней. Диссертант считает, что назрела необходимость перехода на новые, соответствующие правовым реалиям формы обеспечения безопасности бюджетной системы, что достигается только созданием специального независимого органа финансовой безопасности, обладающего статусом постоянно действующего органа, подотчетного Федеральному Собранию РФ. Ключевая роль в обеспечении бюджетной безопасности, стабильности бюджетной системы предопределяет наделение данного органа полномочиями по прогнозированию, выявлению, анализу, оценке угроз и рисков бюджетной системе, выработке мер по обеспечению бюджетной безопасности, а также по координации деятельности субъектов бюджетных правоотношений при формировании и использовании бюджетных средств.

В *третьем параграфе «Правовая характеристика угроз и рисков в бюджетной сфере»* исследуются угрозы и риски, негативно воздействующие на состояние защищенности бюджетной сферы.

В Стратегии экономической безопасности одной из основных угроз экономической безопасности обозначена несбалансированность национальной бюджетной системы, которая определена в качестве единственной стратегической угрозы в бюджетной сфере, являющейся следствием различных факторов, по сути, способствующих возникновению состояния дестабилизации бюджетной системы. Учитывая, что «несбалансированность» – само по себе понятие, охватывающее широкий круг составляющих его элементов, автор выделяет основные угрозы бюджетной безопасности: внешние угрозы бюджетной

безопасности и внутренние угрозы безопасности бюджетной системы, которые подробно исследуются в диссертации и рассматриваются как возникающие в пределах государства и связанные с экономически необоснованными решениями, правонарушениями, коррупцией, теневой экономикой, снижением потребительского спроса и иными обстоятельствами.

Доказано, что угрозы и риски в бюджетной сфере носят комплексный характер и способны создавать взаимоусиливающий эффект. Бюджетные угрозы и риски, по мнению автора, различаются по характеру возникновения их источников и по видам самой бюджетной безопасности.

По характеру возникновения выделяются следующие угрозы и риски в бюджетной сфере:

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

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

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

Угрозы и риски, присущие отдельным видам бюджетной безопасности:

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

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

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

В четвертом параграфе *«Финансово-правовые средства обеспечения бюджетной безопасности»* рассмотрены признаки и содержание правовых средств, используемых для обеспечения стабильности и устойчивости бюджетной системы. В настоящее время в научной литературе отсутствуют комплексные, одновременно связанные между собой исследования, позволяющие представить полную картину механизма эффективного правового регулирования обеспечения бюджетной безопасности.

Констатируется, что современная наука финансового права не оперирует понятием «финансово-правовые средства обеспечения бюджетной безопасности». Принимая во внимание положения теории финансового права, автор формирует собственное определение финансово-правовых средств обеспечения бюджетной безопасности, которые допустимо рассматривать в широком и узком смысле. В широком смысле под финансово-правовыми средствами обеспечения бюджетной безопасности понимаются правовые способы воздействия на бюджетные отношения с целью обеспечения защищенного положения бюджетной системы, а в узком смысле – нормы финансового права, регулирующие отношения в сфере бюджетной деятельности и бюджетного процесса по предупреждению,

выявлению, устранению действительных и возможных угроз в бюджетной сфере с целью обеспечения устойчивости и стабильности бюджетной системы страны.

Анализ действующего законодательства и существующих проблем правового регулирования бюджетных отношений позволил сделать вывод о том, что условием эффективного правового регулирования бюджетных отношений по обеспечению безопасности бюджетной системы является четкое и ясное формулирование законоположений. Диссертант предлагает внести ряд изменений в бюджетное законодательство, в том числе в части применения антикоррупционных профилактических мер при осуществлении государственного финансового контроля.

В *заключении* формулируются основные результаты проведенного исследования.

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

*Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования РФ*

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

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

3. Долматова, Н.Г. Финансовый контроль в системе обеспечения бюджетной безопасности / Н.Г. Долматова // Журнал правовых и экономических исследований. – 2016. – № 4. – С. 130–135. – 0,75 п. л.

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

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

6. Долматова, Н.Г. Угрозы и риски бюджетной безопасности в контексте развития цифровой экономики / Н.Г. Долматова // Финансовое право. – 2021. – № 1. – С. 37–39. – 0,37 п. л.

7. Долматова Н.Г. Правовые средства обеспечения бюджетной безопасности стратегического характера / Н.Г. Долматова // Финансовое право. – 2021. – № 9. – С. 36–38.

8. Долматова, Н.Г. Правовые основы видов бюджетной безопасности /Н.Г. Долматова // Финансовое право. – 2021. – № 10. – С. 17–19.

### *Другие публикации*

9. Долматова, Н.Г. Участие органов государственной власти в обеспечении финансовой безопасности государства / Н.Г. Долматова // Актуальные проблемы финансового, экологического и трудового права : сб. ст. / отв. ред. Н.А. Саттарова. – Уфа : БашГУ, 2014. – С. 33–47. – 0,81 п. л.

10. Долматова, Н.Г. К вопросу о правовом регулировании обеспечения финансовой безопасности государства / Н.Г. Долматова // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2016. – № 2 (85). – Ч. III. – С. 179–181. – 0,37 п. л.

11. Долматова, Н.Г. Значение финансово-правовой ответственности в системе обеспечения бюджетной безопасности / Н.Г. Долматова // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2016. – № 5 (88). – Ч. III. – С. 105–108. – 0,5 п. л.

12. Долматова, Н.Г. Правовое регулирование обеспечения бюджетной безопасности / Н.Г. Долматова // Журнал юридических исследований. – 2016. – № 3. – С. 11. – 1,12 п. л.

13. Долматова, Н.Г. Угрозы бюджетной безопасности как правовой категории / Н.Г. Долматова // Молодая наука. – 2016. – № 6. – С. 51–53. – 0,35 п. л.

14. Долматова, Н.Г. Финансово-правовые средства обеспечения бюджетной безопасности как вида финансовой безопасности государства / Н.Г. Долматова // Финансы и управление. – 2016. – № 2. – С. 103–110. – 1,0 п. л.

15. Долматова, Н.Г. Правовая характеристика бюджетной системы как объекта бюджетной безопасности / Н.Г. Долматова // Известия Юго-Западного государственного университета. Сер.: История и право. – 2017. – Т. 7, № 2 (23). – С. 56–62. – 0,81 п. л.

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