

**В Диссертационный совет
02.1.002.02
при ФГНИУ «Институт законодательства и
сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации»**

**ОТЗЫВ
ОФИЦИАЛЬНОГО ОППОНЕНТА**

на диссертацию Ибрагимов Рината Габделхаевича на тему «Вина как категория бюджетного права», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

В условиях структурных преобразований экономики возникла потребность в разработке нового правового инструментария, обеспечивающего финансовую стабильность Российской Федерации. В контексте изложенного важное значение приобретают юридические конструкции, способствующие созданию надлежащего уровня дисциплины при исполнении бюджета.

Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее – БК РФ) был разработан в 90-е годы XX века в период резкого перехода России от административно-командной системы к рыночной экономике. На момент его создания законодатель не мог предвидеть все возможные модели экономического развития и государственного управления, оказывающие существенное влияние на функционирование бюджетно-правового механизма. В результате сформированный и отраженный в действующем законодательстве механизм применения мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства РФ, а также структура состава бюджетного правонарушения в новых экономических реалиях нуждаются в изучении и корректировке.

В финансово-правовой доктрине и законодательстве сформировался подход, согласно которому бюджетное право не считает субъективное

состояние правонарушителя обязательным основанием ответственности, а бюджетное правонарушение обладает трехчленной структурой. Современная экономическая реальность, в рамках которой мы наблюдаем усиление роли бюджетно-правового механизма в финансировании экономики, активное участие государственных корпораций, финансовых институтов развития в распределении бюджетных средств требует пересмотреть ряд теоретических подходов к определению закрепленных в БК РФ юридических конструкций, включая юридическую конструкцию (состав) бюджетного правонарушения.

Нельзя не признать, что проблемы определения вины в публичном (финансовом) праве¹, подход о необходимости придания составу бюджетного правонарушения классической структуры с выделением субъективной стороны находят отражение в правовой доктрине². Однако комплексного исследования категории вины в бюджетном праве до сих пор не проводилось.

Разработанная автором диссертации концепция вины в бюджетном праве направлена на совершенствование механизма применения мер принуждения за нарушение финансового законодательства и, как следствие, – на обеспечение финансовой дисциплины при осуществлении операция с бюджетными средствами.

Предлагая расширить перечень составов бюджетных правонарушений и разработав концепцию вины в бюджетном праве, автор идет по пути наделения финансового (бюджетного) права собственным правовым инструментарием, что имеет принципиально важное значение на пути преодоления параллельных правовых институтов ответственности за

¹ Саттарова Н.А. Принуждение в финансовом праве / Н. А. Саттарова. - Москва : Юрлитинформ, 2006 (М. : Фирма "Ин-кварти"). – 389с.; Юрчак Е.В. Теория вины в праве : [концепции вины в юридической науке, понятие и признаки вины, функции вины, характеристика сущности, содержания, формы и степени вины, особенности вины в сфере публичного и частного права и др.] : монография / Е. В. Юрчак ; отв. ред. Т. В. Кашина. - Москва : Проспект, 2016. - 158 с. И др.

² Трубин В.Ю. Нецелевое использование бюджетных средств как основание ответственности за нарушение бюджетного законодательства : финансово-правовой аспект : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.14 / Трубин Виталий Юрьевич; [Место защиты: Сарат. гос. акад. права]. - Саратов, 2011.

финансовые правонарушения, существенно отяжеливших механизм применения мер правового принуждения.

На сегодняшний день отсутствует необходимый правовой режим осуществления операций с бюджетным рублем. Во многом это обусловлено стойким мнением законодателя о том, что финансовое право не имеет собственного эффективного правового инструментария, а финансы регулируются административным, гражданским и уголовным правом. В частности, вместо того, чтобы применять предусмотренные законом меры финансового принуждения, правоприменитель прибегает к уголовному преследованию, а также к применению мер административной ответственности. Результатом такого подхода явилось создание неполноценной «трехзвенной» структуры бюджетного правонарушения, которая, по справедливому замечанию автора, «...не позволяет обеспечить надлежащую дисциплину при осуществлении операций с бюджетным рублем и компромисс частных и публичных интересов в финансово-бюджетной сфере» (с. 5 диссертации).

В этом смысле следует поддержать мысль автора о том, что в науке финансового (бюджетного) права «...необходимо определить все основные категории охранительной части права, в том числе вины, так как ответственность без вины является рудиментарной и не соответствует степени развития общественных отношений как таковых» (с.5). При этом развитие учения о вине для целей бюджетного права позволит сформировать правовой механизм охраны бюджетных правоотношений, ориентированный на субъективные характеристики их участников, включая обязательный учет вопросов, связанных с причинами, условиями, мотивами и целями осуществления противоправной деятельности в бюджетной сфере.

Заслуживает внимания разработанный автором бюджетно-правовой механизм установления вины, состоящий из таких стадий, как: установление факта совершения деяния, имеющего признаки бюджетного правонарушения; определение наличия или отсутствия обстоятельств, исключающих вину в его

совершении; определение формы вины (для физических лиц, являющихся получателями средств из бюджета) или содержания непринятых мер по соблюдению требований и норм бюджетного законодательства (для коллективных субъектов); установление смягчающих и (или) отягчающих обстоятельств, опосредованных виной субъекта бюджетного правонарушения (п.5 и 6 положений, выносимых на защиту).

Бюджетно-правовой механизм установления вины способствует созданию правового режима бюджетного рубля, обеспечивающего надлежащий уровень дисциплины при исполнении бюджета. В связи с изложенным следует согласиться с мнением Ибрагимова Р.Г. о необходимости осуществить идентификацию составов бюджетных правонарушений, фактически существующих в настоящее время, но непризнанных в качестве таковых бюджетным законодательством, и поддержать изложенные в диссертации доводы, связанные с целесообразностью концептуальной разработки новых составов бюджетных правонарушений и санкций за их совершение (с.186-193 диссертации).

Следует поддержать избранный автором подход по раскрытию темы исследования через призму основных аспектов реализации категории вины в праве, а именно: вина как институциональная единица в системе иных правовых явлений; вина как конкретная, наполненная содержанием категория объективно-субъективного характера; вина как элемент динамической системы по установлению правонарушения и привлечению виновных лиц к юридической ответственности (с.122, с.200 диссертации). В результате диссертантом осуществлено исследование категории вины в бюджетном праве, обосновывающее целесообразность и возможность ее использования применительно к бюджетным правоотношениям. В этом состоит научная новизна диссертационного исследования, раскрываемая также в основных положениях, вынесенных на защиту (с.11-14 диссертации).

Заслуживает поддержки предложение понимать вину как особое психическое (для физических лиц) или иное обусловленное внешней

объективацией воли (для коллективных субъектов – юридических лиц и публичных субъектов) состояние лица относительно совершенного им бюджетного правонарушения, отражающее отрицательное отношение к основным бюджетно-правовым ценностям, защищаемым государством посредством института бюджетно-правовой ответственности (пункт 3 положений, с.97, с.170-171).

Достойна внимания предложенная модель процессуального распределения доказывания обстоятельств, свидетельствующих о вине лица в совершении бюджетного правонарушения, которая раскрывается в презумпциях виновности (для коллективных субъектов) и невиновности (для индивидуальных субъектов) (пункт 7 положений, выносимых на защиту, с.119-120, с.193-196 диссертации).

Ценными представляются предложения по совершенствованию бюджетного законодательства в исследуемой сфере (п.8 положений, выносимых на защиту), особенно что касается проектируемой статьи о вине в совершении бюджетного правонарушения (с.171-172 диссертации).

Исследуя вопросы встраивания в бюджетное правонарушение субъективной стороны, автор затрагивает проблемы разграничения бюджетного права и права государственных расходов, что имеет важное значение для определения правового инструментария регулирования операций с бюджетными средствами, выделяемыми и используемыми в соответствии условиями государственных (муниципальных) контрактов. В рассматриваемом случае правовое регулирование расходных финансовых обязательств не должно входить за рамки правового режима бюджетного рубля, закрепленного БК РФ.

Представленная на рецензирование работа последовательна и логически структурирована; она включает: введение, две главы, заключение и список использованных источников. Методология исследования весьма перспективна; в совокупности с другими факторами она позволила диссертанту достичь цели своего исследования – разработать и обосновать

концептуальные положения о сущности категории вины в бюджетном праве, сформулировать предложения и научно-практические рекомендации, направленные на развитие доктрины финансового (бюджетного) права о вине, а также на совершенствование бюджетного законодательства.

На защиту вынесено 8 положений, в которых тезисно отражена научная новизна работы.

Несмотря на положительную оценку теоретических и практических выводов, содержащихся в диссертации Ибрагимова Р.Г., следует обратить внимание на некоторые спорные положения и дискуссионные, требующие уточнения, моменты.

1. На страницах диссертации, предпринимая попытку отграничить виды юридической ответственности по отраслевому принципу, автор демонстрирует приверженность отраслевому подходу к праву.

Представляется, что на современном этапе важное значение приобретает не исследование критериев разграничения видов юридической ответственности за нарушение финансового (бюджетного) законодательства, но вопросы упорядочения системы мер имущественной ответственности за финансовые правонарушения, разрешение которых видится в применении «метода возложения имущественной ответственности в виде финансового обязательства». Указанный метод упорядочения правового регулирования финансовых отношений не является новым. Он был исследован в правовой доктрине еще в советский период времени и описан профессором С.В. Запольским в работе «Самофинансирование предприятий: (Правовые вопросы)». Кроме того, реализуемый подход вытекает из Постановления Совмина СССР от 30 июля 1988 года № 929 «Об упорядочении системы экономических (имущественных) санкций, применяемых к предприятиям, объединениям и организациям», направленного на упорядочение системы мер имущественной ответственности посредством расширения сферы применения таких универсальных мер ответственности, как взыскание неустойки и возмещения убытков.

Разработанный в правовой доктрине в советский период времени обязательственный метод воздействия на отношения, складывающиеся в области применения мер принуждения, получил стремительное развитие в современном законодательстве и правоприменительной практике. Это объясняется тем, что применение мер принуждения не является самоцелью. Их эффективность должна оцениваться в контексте выстраиваемой модели взаимодействия субъектов финансовых правоотношений, направленной на обеспечение баланса частных и публичных интересов. В контексте изложенного обязательственный метод возложения имущественной ответственности позволяет создать иной механизм наложения экономических санкций, корреспондирующий риск-ориентированному подходу осуществления контрольно-надзорной деятельности. Это находит отражение в ст. 270.2 БК РФ, согласно которой контролирующий орган вправе предъявить требование о возмещении ущерба к подконтрольному субъекту, нарушившему бюджетное законодательство.

В связи с этим во время защиты хотелось бы узнать мнение диссертанта о том, целесообразно ли на сегодняшний день вести речь о расширении рецепции в бюджетном законодательстве РФ таких универсальных юридических конструкций, как «взыскание неустойки», «возмещение вреда»?

2. Во многих случаях вина как субъективное отношение лица к содеянному является признаком объективной стороны правонарушения, встроена в гипотезу бюджетно-правовой нормы, поскольку совершение противоправных деяний невозможно иначе, чем с виной.

Диссертанту во время защиты предлагается уточнить, целесообразно ли отдельные составы бюджетных правонарушений оставить с трехзвенной структурой? Или же акцентировать внимание следует на предложенной автором модели процессуального распределения доказывания обстоятельств, свидетельствующих о вине лица, на основе презумпции виновности?

3. Автором предложена дефиниция бюджетной дисциплины как системы «...требований, предъявляемых к участникам бюджетных

правоотношений и направленных на неукоснительное соблюдение ими предписаний, выраженных в нормах бюджетного законодательства» (с.125 диссертации). Целесообразно уточнить, должна ли эта дефиниция быть закреплена на законодательном уровне?

Вышеуказанные вопросы не влияют на положительную оценку диссертационного исследования Ибрагимова Р.Г.

Работа прошла соответствующую апробацию, отдельные положения диссертации содержатся в четырех научных статьях, опубликованных в рецензируемых научных изданиях, перечень которых утвержден Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации.

Выводы и предложения, изложенные в диссертации, свидетельствуют о личном вкладе Ибрагимова Р.Г. в развитие науки финансового (бюджетного) права, могут быть использованы при дальнейшем развитии бюджетного законодательства РФ и в правоприменительной деятельности, а также в качестве методологической основы для последующих научных исследований по смежным темам. Отдельные результаты и материалы диссертации могут быть использованы в рамках учебного процесса при проведении занятий по финансовому (бюджетному) праву.

Учитывая изложенное, диссертация Ибрагимова Рината Габделхаевича на тему «Вина как категория бюджетного права» является научно-квалификационной работой, представляет собой самостоятельное творческое исследование актуальной научной проблемы, характеризуется необходимой новизной, обоснованностью теоретических и практических выводов и предложений, решает научную задачу по категорированию вины, имеющую значение для развития финансового (бюджетного) права.

Диссертация и автореферат соответствуют требованиям раздела II Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842, а соискатель Ибрагимов Ринат Габделхаевич заслуживает присуждения ему

искомой ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Официальный оппонент:

Васянина Елена Леонидовна, доктор юридических наук (научная специальность: 12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право (юридические науки)), доцент, ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса ФГБУН «Институт государства и права Российской академии наук (ИГП РАН)»

05 октября 2023 года

Васянина Елена Леонидовна

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки «Институт государства и права Российской академии наук (ИГП РАН)».

Адрес: 119019, город Москва, ул. Знаменка, д. 10.

Телефон: +7 (495) 691-87-21; Электронная почта: adminlaw@igpran.ru

