

«УТВЕРЖДАЮ»

Директор

Института законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве
Российской Федерации,
Академик РАН, д.ю.н., профессор
Т.Я. Хабриева



2022 г.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

ФЕДЕРАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОГО УЧРЕЖДЕНИЯ "ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ"

Диссертация Ибрагимов Рината Габделхаевича на тему: «Вина как категория бюджетного права» выполнена в отделе финансового, налогового и бюджетного законодательства федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

В период подготовки диссертации Ибрагимов Р.Г. являлся аспирантом очной формы обучения в аспирантуре ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», а также работал в Контрольно-счетной палате Москвы в должности главного инспектора (2019-2021 г.г.), государственного инспектора (2021 г.- н/в.).

В 2017 г. Ибрагимов Р.Г с отличием окончил ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова» (основная образовательная программа высшего образования (бакалавриат), направление «Юриспруденция», очная форма); в 2019 г. с отличием окончил ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова» (основная образовательная программа высшего образования (магистратура), направление

«Юриспруденция», очная форма); в 2022 г. освоил в ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» программу подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре по направлению подготовки «Юриспруденция» по специальности 12.00.04 – Финансовое право; налоговое право; бюджетное право (очная форма).

Кандидатские экзамены сданы в 2020-2021 г.г. в ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» (специальность 12.00.04 – Финансовое право; налоговое право; бюджетное право (очная форма).

Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор Поветкина Наталья Алексеевна, работает в должности заведующей отделом финансового, налогового и бюджетного законодательства, заведующей кафедрой правового обеспечения публичных финансов ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

По результатам рассмотрения и обсуждения диссертации Ибрагимова Р.Г. на тему «Вина как категория бюджетного права», выполненной по специальности 5.1.2 – Публично-правовые (государственно-правовые) науки, на совместном заседании отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства и кафедры правового обеспечения публичных финансов принято следующее заключение.

Диссертация Ибрагимова Р.Г. написана единолично, содержит совокупность новых научных результатов и имеет внутреннее единство, является научно-квалифицированной работой. На основании выполненных соискателем исследований разработана и решена новая научная идея, предлагающая рассматривать вину в качестве специализированной категории бюджетного права и, как следствие, обогащающая научную концепцию о системе бюджетного правового принуждения, а также теории бюджетно-правовой ответственности и бюджетного правонарушения. Указанное позволило выработать научно обоснованные предложения по совершенствованию бюджетного законодательства и практики его применения в исследуемом вопросе. Форма

изложения содержания характеризуется активным применением средств логического мышления, аргументированностью суждений и точностью приводимых данных. Выводы и предложения диссертанта отвечают требованиям оригинальности, уникальности, могут быть квалифицированы как научное достижение и использованы в законотворческой и правоприменительной деятельности, а также для дальнейших научных исследований правовых проблем финансового (бюджетного) права.

Актуальность темы исследования. В силу происходящих комплексных социально-экономических преобразований трансформируются основные направления реализации финансово-бюджетной политики, что неизбежно влечет потребность совершенствования бюджетного законодательства, и наиболее острым остается вопрос о том, как должна обеспечиваться надлежащая защита бюджетных отношений. Выбранное в позитивном праве решение преимущественно основано на использовании административно- и уголовно-правовых инструментов. Судебные инстанции также нередко апеллируют к положениям гражданского законодательства. При этом динамичное развитие бюджетных отношений объективизирует потребность в изменении указанных подходов к защите бюджетной сферы.

Во-первых, деятельность участников бюджетных правоотношений определяется спецификой бюджетных средств, которые являются собственностью публично-правовых образований и их целевое и эффективное использование обеспечивает достижение публичных интересов, установленных на конституционном уровне и выраженных, в частности, в национальных целях развития на период до 2030 года¹. В то же время надлежащий уровень бюджетной дисциплины при использовании бюджетных средств в настоящее время не достигнут, что объясняется недостаточностью действующих мер ответственности, предусмотренных за пределами бюджетного законодательства.

¹ Утверждены указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 2020. № 30. Ст. 4884.

Так, в отчетах Счетной палаты Российской Федерации за 2020-2022 годы² приводятся сведения о нарушениях на общую сумму 1426,8 млрд. рублей, из которых в бюджетную систему возвращено 30,6 млрд. рублей (2,1 процента). Федеральным казначейством³ только за 2022 год выявлено нарушений на сумму 624,5 млрд. рублей, при этом возвращено 19,4 млрд. рублей (3,1 процента). В то же время согласно данным судебной статистики⁴ за период 2020-2022 годов по преступлениям в бюджетной сфере (статьи 285.1 и 285.2 Уголовного кодекса РФ⁵) осуждено всего десять человек, а по основным административным правонарушениям (статьи 15.14, 15.15.2-15.15.5 КоАП РФ⁶) судами подвергнуто административному наказанию 5780 человек в основном посредством наложения штрафов (87,5 процента) на сумму 103,9 млн. рублей.

Во-вторых, бюджетное право регулирует отношения с участием специфических, публичных по своей природе субъектов (публично-правовые образования, участники бюджетного процесса), к которым не относимы требования иных отраслей права в силу различий в предметах и методах их правового регулирования. В свою очередь, бюджетные меры принуждения, предусмотренные в действующем Бюджетном кодексе РФ, основаны на объективном вменении и потому не связаны с использованием общеправовых категорий правонарушения и ответственности, что препятствует формированию стимулирующего, предупредительного и воспитательного эффектов применения таких мер.

² Размещены на официальном сайте Счетной палаты Российской Федерации. Режим доступа: <https://ach.gov.ru/reports/> (дата обращения: 15 апреля 2023 года). В расчет не приняты нарушения требований бухгалтерского (бюджетного) учета.

³ Сведения приведены согласно данным итогового доклада о деятельности Федерального казначейства, размещенного на официальном сайте указанного органа. Режим доступа: <https://roskazna.gov.ru/o-kaznachejstve/plany-i-otchety/o-rezultatakh-raboty-fk/> (дата обращения: 15 апреля 2023 года). Аналогичный период (2020-2022 годы) для сравнения не приводится в связи с отсутствием сведений за 2021 год.

⁴ По преступлениям (сведения приводятся по числу осужденных лиц по основной статье) – согласно данным судебной статистики Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. Режим доступа: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 15 апреля 2023 года).

По административным правонарушениям – согласно данным Агентства правовой информации. Режим доступа: <https://stat.апи-пресс.рф/stats/adm/t/31/s/1> (дата обращения: 15 апреля 2023 года).

⁵ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

⁶ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

В-третьих, изменения бюджетного законодательства последних лет отчетливо демонстрируют тенденцию по отнесению к числу участников бюджетных правоотношений частных субъектов (конструкции неучастников бюджетного процесса, получателей средств из бюджета). Низкая эффективность мер иной отраслевой принадлежности к таким лицам при совершении ими правонарушений объясняется особым предназначением бюджетного права, призванного создавать необходимые условия для сбалансированного финансового обеспечения развития государства и его территорий, что предопределяет не столько карательную, но скорее восстановительную направленность охранительных инструментов. Указанное обуславливает также невозможность применения правил об аналогии закона.

С учетом изложенного разработка особых правил о совершении субъектами бюджетного права правонарушений и несении ими мер юридической ответственности должна осуществляться в пределах именно бюджетного права и законодательства с учетом наработок финансово-правовой науки. Для данных концептуальных преобразований необходимо определить все основные категории охранительной части права, в том числе вины, так как в развитом правовом образовании ответственность без вины является рудиментарной и не соответствует степени развития общественных отношений как таковых. Вина, являясь субъективно-объективным отражением действительности, позволит дифференцировать правовое принуждение по видам, обеспечить реальный компромисс частных и публичных интересов в финансово-бюджетной сфере, а также учитывать субъективные характеристики, обстановку, причины и условия совершения тех или иных противоправных деяний при реализации мероприятий государственного (муниципального) финансового контроля. Все это на уровне бюджетного законодательства не реализовано, а в науке финансового права находится на начальном этапе обсуждения.

Таким образом, исследование категории вины в бюджетном праве, с одной стороны, вписывается в незавершенную до настоящего времени теорию бюджетно-правового принуждения, но в то же время предлагает содержательное

рассмотрение вопросов вины и виновности. При этом исследование предпринимается в контексте общетеоретических, а также разработанных в иных отраслях права подходов к пониманию вины, ее содержанию и основным характеристикам, что позволяет сформировать целостную, научно обоснованную концепцию категории вины в бюджетном праве.

Все вышеуказанные обстоятельства обуславливают необходимость и своевременность разработки нового концептуального подхода к исследуемой проблематике. Представляется, что результаты исследования позволят сформировать целостную концепцию понимания вины в бюджетном праве, ее места и роли в реализации бюджетно-правового механизма, регулировании охранительных бюджетных отношений.

Личное участие автора в получении результатов научных исследований, изложенных в диссертации, проявляется в самостоятельной разработке и решении поставленной научной задачи, практических проблем, имеющих существенное значение для финансово-правовой науки, апробации его результатов, в выработке предложений по совершенствованию механизма правового регулирования в исследуемой сфере, а также в непосредственном участии соискателя в получении результатов, изложенных в исследовании, а именно:

1. Обоснована и введена в научный оборот концепция вины в бюджетном праве, которая характеризуется основными свойствами общеправовой вины с учетом особенностей бюджетного права: вина является обязательным признаком бюджетного правонарушения и выступает неременным условием бюджетно-правовой ответственности; вина предстает в качестве субъективно-объективного отражения правовой действительности и проявляется в конкретном бюджетном правонарушении; в бюджетном праве действует двуединая модель вины, основанная на сочетании элементов психологической и поведенческой концепций, что обусловлено типом субъекта, являющегося правонарушителем (индивидуальный или коллективный субъект).

2. Аргументировано, что категория вины выступает детерминирующим признаком, который определяет структуру бюджетного принуждения,

дифференцируя его по видам на *институт бюджетно-правовой ответственности*, меры которого заключаются в дополнительных для лица неблагоприятных последствиях личного/ имущественного/ организационного характера и потому применяются только при установлении факта совершения бюджетного правонарушения как акта виновного деяния, и *институт бюджетно-правовой защиты*, не предполагающий дополнительные ограничения и лишения для нарушителя и используемый при совершении объективно противоправного деяния.

3. Впервые в финансово-правовой науке разработано понятие вины как категории бюджетного права, под которой следует понимать 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.

4. Аргументировано, что вина физических лиц, являющихся получателями средств из бюджета, подлежит определению в рамках психологической концепции как внутреннее психическое отношение к совершенному деянию и раскрывается через формы умысла и неосторожности. Умысел в бюджетном праве определяется следующим образом: субъект бюджетного правонарушения осознавал, что его действие (бездействие) нарушает положения бюджетного законодательства, при этом предвидел возможность и/или неизбежность наступления вредных последствий для общественных отношений и ценностей, охраняемых бюджетным законодательством, а также желал наступления таких последствий или сознательно допускал их либо относился к ним безразлично.

Неосторожность как форма вины в совершении бюджетного правонарушения раскрывается в виде легкомыслия и небрежности. При легкомыслии субъект бюджетного правонарушения предвидел возможность наступления вредных последствий своего действия (бездействия), но рассчитывал

на их предотвращение без достаточных к тому оснований. Бюджетное правонарушение будет совершено по небрежности, если субъект не предвидел возможности наступления вредных последствий своего действия (бездействия), однако должен был и мог их предвидеть при необходимой внимательности, предусмотрительности и при строгом соблюдении предписаний бюджетного законодательства.

5. Обосновано, что вина коллективных субъектов бюджетного права (юридических лиц, являющихся получателями средств из бюджета, публичных субъектов, выполняющих функции по исполнению бюджета) подлежит определению посредством поведенческой концепции через непринятие всех зависящих от них мер по соблюдению предписаний бюджетного законодательства при наличии объективных возможностей по их соблюдению, которые определяются посредством стандарта должного поведения, соответствующего характеру конкретного бюджетного правоотношения, целям и задачам реализации финансово-бюджетной политики, а также включающего оценку способности недопущения нарушения любым другим участником бюджетного правоотношения в сходных условиях.

6. В целях развития доктрины финансового (бюджетного) права и повышения эффективности реализации мероприятий государственного (муниципального) финансового контроля предложено авторское понимание бюджетно-правового механизма установления вины, состоящего из следующих основных стадий: 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.

Обстоятельствами, исключаящими вину в совершении деяния, содержащего признаки бюджетного правонарушения, являются: невменяемость (для физических лиц, являющихся получателями средств из бюджета), казус, непреодолимая сила, совершение социально полезного деяния, ошибка в бюджетно-правовом запрете.

7. Обосновано, что модель процессуального распределения доказывания обстоятельств, свидетельствующих о вине лица в совершении бюджетного правонарушения, подлежит построению на основе закрепления двух основных презумпций: невиновности – для физических лиц, являющихся получателями средств из бюджета, виновности – для коллективных субъектов. Предложенный подход в полной мере соответствует справедливому распределению бремени доказывания при возникновении бюджетно-правового спора, обеспечивает надлежащую правовую защиту «слабой» стороны бюджетных правоотношений, а также отражает реализацию двуединой модели вины в бюджетном праве.

8. С учетом предлагаемого введения в бюджетное право категории вины требуется определить в качестве субъектов бюджетных правоотношений любых лиц, которым бюджетное законодательство определяет права и (или) обязанности в области своего регулирования (в частности, физических и юридических лиц, являющихся получателями средств из бюджета), а также осуществить следующие преобразования охранительной части бюджетного законодательства:

– изменить действующую законодательную дефиницию бюджетного нарушения (статья 306.1 Бюджетного кодекса РФ) на определение бюджетного правонарушения как противоправного виновно совершенного действия (бездействия) субъекта бюджетного правоотношения, за которое Бюджетным кодексом РФ предусмотрены меры бюджетно-правовой ответственности;

– ввести статью, определяющую, что лицо подлежит бюджетно-правовой ответственности только за те действия (бездействие) и/или наступившие последствия, в отношении которых установлена его вина, а также закрепляющую формы вины (умысел и неосторожность) физического лица, являющегося получателем средств из бюджета, концепцию вины иных участников бюджетных

правоотношений (лицо подлежит бюджетно-правовой ответственности, если будет установлено, что оно не приняло все необходимые меры по соблюдению правил и норм, установленных бюджетным законодательством, при наличии возможности по их соблюдению);

– закрепить положения об обстоятельствах, исключаящих вину в совершении деяния, содержащего признаки бюджетного правонарушения, а также презумпции невиновности физического лица, являющегося получателем средств из бюджета (лицо не обязано доказывать свою невиновность в совершении действия (бездействия), содержащего признаки бюджетного правонарушения; все неустранимые сомнения толкуются в пользу такого лица), и виновности для иных субъектов бюджетных правонарушений (отсутствие вины доказывается лицом, в отношении которого ведется производство по делу о бюджетном правонарушении).

Научная новизна диссертации определяется тем, что впервые в науке финансового права осуществлено комплексное исследование категории вины в бюджетном праве, обоснована целесообразность и возможность использования данной категории применительно к бюджетным правоотношениям. Для целей формирования научного представления о вине как категории бюджетного права предлагается понимание ее сущности и основных характеристик, определяется место вины в структуре состава бюджетного правонарушения и системе бюджетно-правового принуждения в целом, выявляется юридический механизм ее установления и процедуры доказывания виновности и невиновности в совершении бюджетного правонарушения.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования определены актуальностью и новизной рассматриваемых проблем.

Теоретическая значимость обусловлена тем, что диссертационная работа является результатом самостоятельного исследования и впервые комплексно рассматривает категорию вины для целей бюджетного права, предлагая все основные аспекты ее научного понимания. Во-первых, определено место вины в структуре бюджетного принуждения, категорировании бюджетного

правонарушения и бюджетно-правовой ответственности. Во-вторых, установлены сущность и содержание категории вины в бюджетном праве, предложено ее авторское понимание в контексте основных концепций вины, разработанных в правовой науке. В-третьих, определен процедурный аспект установления и доказывания вины в бюджетном праве.

Практическая значимость диссертации заключается в предлагаемых рекомендациях по закреплению в бюджетном законодательстве понятия бюджетного правонарушения, форм вины для физических лиц, являющихся получателями средств из бюджета, и определения вины для коллективных субъектов, обстоятельств, исключающих вину, а также используемых при доказывании вины презумпций. Помимо этого, по результатам исследования предложены основные направления совершенствования деятельности органов государственного (муниципального) финансового контроля в части установления признаков, свидетельствующих о вине в совершении бюджетного правонарушения. Кроме того, выводы и предложения, изложенные в диссертации, могут быть использованы в правоприменительной и судебной практике, в качестве основы для дальнейшего исследования проблематики, существующей в правовом регулировании вопросов, связанных с виной в бюджетном праве, а также при преподавании дисциплины «Бюджетное право» и специальных курсов по финансово-правовой ответственности.

Ценность научных работ автора проявляется в формировании целостной научной концепции вины как категории бюджетного права, которая, в свою очередь, дополняет и развивает теорию финансового (бюджетного) права по исследуемым вопросам.

Полнота изложения материалов диссертации отражена в работах, опубликованных диссертантом, общим объемом 3,36 п.л., в том числе четыре из них опубликованы в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных Министерством науки и высшего образования Российской Федерации:

1. Презумпция виновности в совершении бюджетного правонарушения: теоретический аспект / Р.Г. Ибрагимов // Финансовое право. — 2020. — № 6. — 0,58 п.л.;

2. Меры принуждения в системе правовых средств обеспечения бюджетной дисциплины / Р.Г. Ибрагимов // Финансовое право. — 2021. — № 6. — 0,55 п.л.;

3. Субъекты бюджетного права в контексте реформирования бюджетного законодательства / Р.Г. Ибрагимов // Финансовое право. — 2022. — № 8. — 0,7 п.л.;

4. Бюджетно-правовая ответственность в контексте расширения круга субъектов бюджетного права / Р.Г. Ибрагимов // Финансовое право. — 2022. — № 11. — 0,56 п.л.

Другие публикации:

5. Совершенствование теоретической конструкции бюджетного правонарушения в условиях цифровизации экономики / Р.Г. Ибрагимов // Модернизация правового регулирования бюджетных отношений в условиях цифровизации экономики: сборник научных трудов по материалам V Саратовских финансово-правовых чтений научной школы имени Н.И. Химичевой (Саратов, 23 июня 2020 г.): в 2 ч. Ч. 2. / под общ. ред. Е.В. Покачаловой, С.В. Рыбаковой. — Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2020. — 0,19 п.л.;

6. Особенности внешнего государственного финансового контроля за предоставлением и использованием бюджетных инвестиций / Р.Г. Ибрагимов // Информационный бюллетень Контрольно-счетной палаты Москвы. — 2021. — № 2 (77). — 0,78 п.л.

Степень достоверности и апробация результатов исследования.
Диссертация обсуждена и одобрена на совместном заседании отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства и кафедры правового обеспечения публичных финансов ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

Теоретические положения диссертации, выводы и научно-практические рекомендации представлены в публикациях автора, а также использовались:

- при проведении практических занятий;
- в докладах и выступлениях на различных конференциях (форумах) и круглых столах.

Соответствие диссертации специальности. Диссертация Ибрагимова Рината Габделхаевича на тему: «Вина как категория бюджетного права», представленная на соискание ученой степени кандидата юридических наук, соответствует специальности 5.1.2 Публично-правовые (государственно-правовые) науки и отвечает требованиям Положения о порядке присуждения ученых степеней.

Диссертация Ибрагимова Рината Габделхаевича на тему: «Вина как категория бюджетного права» **рекомендуется к защите** на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2 Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Заключение принято на совместном заседании отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства и кафедры правового обеспечения публичных финансов ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

На заседании присутствовало – 10 человек.

Результаты голосования: «за» – «10» чел., «против» – «0» чел., воздержалось – «0» чел. (протокол № 11 от 15 ноября 2022 г.).

Заведующий отделом финансового,
налогового и бюджетного законодательства,
заведующий кафедрой правового обеспечения
публичных финансов,
доктор юридических наук, профессор

Н.А. Поветкина

Подпись сотрудника Федерального государственного
научно-исследовательского учреждения Института
законодательства и сравнительного правоведения при
Правительстве Российской Федерации

И.А. Поветкина

Заведующий отделом
управления персоналом

И.А. Поветкина