

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**

Специальность:

5.1.2. – Публично-правовые (государственно-правовые) науки

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание учёной степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, профессор
Н.А. Саттарова

Москва

2024

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА I. ТЕОРЕТИКО- ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА БЮДЖЕТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ КАК ВИДА ФИНАНСОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ	15
1.1. Понятие, структура и виды безопасности как объекта правового регулирования	15
1.2. Бюджетная безопасность как вид финансовой безопасности государства	34
1.3. Историко-правовой анализ бюджетной безопасности	52
ГЛАВА II. ФИНАНСОВО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА БЮДЖЕТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ	73
2.1. Объект бюджетной безопасности	73
2.2. Полномочия субъектов обеспечения бюджетной безопасности	82
2.3. Правовая характеристика угроз и рисков в бюджетной сфере	100
2.4. Финансово-правовые средства обеспечения бюджетной безопасности	122
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	139
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	147

ВВЕДЕНИЕ

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 безопасности¹ в качестве одной из основных угроз экономической безопасности обозначена несбалансированность национальной бюджетной системы, а в Стратегии национальной безопасности² 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. В 2023 –

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

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

4849 нарушений и недостаток средств на сумму 2 110 млрд. рублей.³ Указанные обстоятельства свидетельствуют о серьезных 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

³ 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 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. ; Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации за 2022 г.; Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации за 2023г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ach.gov.ru/activities/control/reports.php> (дата обращения: 01.04.2024).

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 полного анализа понятий, правовых категорий, факторов, критериев, воздействующих на механизм эффективного финансово-правового регулирования отношений по обеспечению бюджетной безопасности. 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 финансово-правового регулирования бюджетной безопасности, а также в выработке положений и рекомендаций по совершенствованию 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 субъектов обеспечения бюджетной безопасности, определить место каждого из них в ее структуре и наметить пути ее оптимизации;
- Провести классификацию угроз и рисков бюджетной безопасности;

– охарактеризовать специфику финансово-правовых средств обеспечения бюджетной безопасности, разработать их понятие, предложить 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 бюджетного законодательства Российской Федерации и 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, Х.В. Пешковой, Н.А. Поветкиной, М.Б. Разгильдиевой, Н.А. Саттаровой, С.О. Шохина 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 и 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 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, 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.

ГЛАВА I. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА БЮДЖЕТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ КАК ВИДА ФИНАНСОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

1.1. Понятие, структура и виды безопасности как объекта правового регулирования

Государство как главный субъект, регулирующий общественные отношения, разрабатывает и принимает законы, и в своей деятельности граждане, общество и государство обязуются руководствоваться положениями, содержащимися в правовых актах, а также дефинициями, закрепленными в них, так как узаконенные понятия позволяют отграничить сходные категории друг от друга и сформировать правовой механизм регулирования соответствующих отношений, что способствует упорядочению различных процессов, происходящих в стране. Не является исключением и процесс обеспечения безопасности.

Значение слова «безопасность» вполне ясно, однако возникает вопрос: в каком виде термин «безопасность» можно ввести в правовое поле? Ответ на этот вопрос неоднозначен, а необходимость правовой фиксации категории «безопасность» очевидна, поскольку, лишь руководствуясь легально закрепленным понятием, субъекты правоотношений могут совершать четкие действия по удовлетворению своих потребностей, обеспечивая при этом состояние защищенности своего бытия. Для обоснования необходимости закрепления категории «безопасность» в нормах права следует рассмотреть ее значения.

В словарях безопасность определена как предупреждение, отсутствие опасности; условия, при которых ничего не угрожает; состояние, являющееся залогом развития⁴. Как видно, все словарные определения объединены тем, что их

⁴ См.: *Даль В.И.* Толковый словарь живого великорусского языка : в IV т. Т. I. А – З. – М. : Рус. яз., 1989. – С. 41 ; *Энциклопедический словарь Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона / под ред. И.Е. Андреевского, К.К. Арсеньева и заслуж. проф. Ф.Ф. Петрушевского.* – СПб., 1890–1907 [Электронный ресурс]. – URL: http://www.dic.academic.ru/contents.nsf/brokgauz_efron (дата обращения: 04.02.2015) ; *Ожегов С.И.* Толковый словарь русского языка : ок. 100 000 слов и терминов и фразеологических выражений. – 27-е изд., испр. – М. : Оникс : Мир и Образование, 2011. – С. 47 ; *Азрилиян А.Н.* Новый экономический словарь : 10 000 терминов / под ред. А.Н.

авторы понимают под безопасностью состояние, при котором субъекты отношений или какие-либо объекты находятся под защитой и им ничего не угрожает. Данные определения можно взять за основу при уточнении термина «безопасность» в аспекте заявленной темы.

Г.С. Вечканов под безопасностью предлагает понимать состояние защищенности личностных, общественных и государственных интересов, различных систем от внутренних и внешних угроз⁵. Из указанного определения следует, что объектом безопасности выступают не только личность, общество и государство, но и образованные ими институты. Безопасность является категорией, которую часто рассматривают во взаимосвязи с определенным объектом, по поводу которого возникают различные правоотношения.

По мнению Л.П. Гончаренко, безопасность объекта представляет собой состояние защищенности какого-либо объекта от различных угроз, при котором существуют условия для его эффективного функционирования⁶.

Н.А. Саттарова указывает, что безопасность представляет собой «сложное многофакторное явление, характеризующееся необходимостью защиты человека, общества и государства от различных угроз, способных ухудшить нормальное функционирование всех систем жизнедеятельности»⁷.

Действительно, безопасность – сложная категория, отражающая взаимосвязь многих сфер жизнедеятельности личности, общества и государства. Комплексный характер ее объясняется тем, что все системы жизнедеятельности личности, общества и государства взаимосвязаны, ухудшение функционирования какой-либо из них влечет нарушение функционирования иных систем. Правовое

Азрилияна. – 2-е изд., доп. – М. : Ин-т новой экономики, 2007. – С. 56 ; Толковый словарь русского языка : в IV т. Т. I. А – К / сост.: В.В. Виноградов, Г.О. Винокур, Б.А. Ларин и др. ; под ред. Д.Н. Ушакова. – М. : Русские словари, 1994. – С. 113.

⁵ См.: Вечканов Г.С. Экономическая безопасность : учеб. пособие. – СПб. : Вектор, 2005. – С. 17.

⁶ См.: Гончаренко Л.П. Экономическая и национальная безопасность : учебник. – М. : Экономика, 2007. – С. 20.

⁷ Саттарова Н.А. Безопасность и государственное принуждение как правовые категории: теоретическое исследование : моногр. – Уфа : РИЦ БашГУ, 2015. С. 97 [Электронный ресурс]. – URL: [URL:https://elib.bashedu.ru/dl/read/Satterova_Bezopastnost_i_gos.prinuzhdenie_Monogr_2015.pdf](https://elib.bashedu.ru/dl/read/Satterova_Bezopastnost_i_gos.prinuzhdenie_Monogr_2015.pdf) (дата обращения: 15.04.2019).

регулирование безопасности, имеющей комплексный характер, необходимо для эффективного функционирования всех систем жизнедеятельности личности, общества и государства.

М.Ю. Зеленков под безопасностью понимает «состояние объекта, которое позволяет исключить нанесение ему ущерба, превышающего допустимый уровень»⁸. Создание условий нормального развития и функционирования объекта является неотъемлемым признаком состояния защищенности. Безопасность объекта связана не только с физической целостностью и защищенностью иных его характеристик, но также с правовой защитой объекта.

О.А. Челпаченко определяет безопасность как «способность конкретных людей удовлетворять те их потребности, которые нужны в целях самосохранения, самовоспроизводства, самосовершенствования с минимальными рисками их основным ценностям»⁹. Способность людей удовлетворять потребности, например в самосовершенствовании, может выступать лишь частью правовой категории «безопасность».

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации¹⁰ безопасность определена как состояние защищенности национальных интересов от внутренних и внешних угроз. Аналогичное определение содержится в Стратегии экономической безопасности¹¹ с указанием специфики экономической стороны деятельности личности, общества и государства. Отметим, что недостатками дефиниций безопасности, закреплённых в стратегических документах, является отсутствие обозначения того, что состояние защищенности в разных сферах общественных отношений обеспечивается определёнными средствами, различными для каждого объекта. Считаем верным понимать безопасность как состояние защищенности какого-либо объекта, в то время как

⁸ Зеленков М.Ю. Основы теории национальной безопасности : учебник для студ. высш. учеб. заведений. – М. : ЮНИТИ, 2016. – С. 27.

⁹ Челпаченко О.А. Административно-правовые основы взаимодействия федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации в сфере обеспечения национальной безопасности : дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2011. – С. 81.

¹⁰ См: СЗ РФ. – 2021. – № 27, (Часть II) ст.5351.

¹¹ См: СЗ РФ. – 2017. – № 20, ст. 2902.

способность обеспечивать безопасность и создание условий поддержания определенного уровня защищенности являются составляющими деятельности по ее обеспечению.

С учетом того, что безопасность связана с защищенностью, рассмотрим эту категорию.

Защищенностью является состояние того, кто защищен либо что защищено¹². Будет правильным подчеркнуть, что здесь имеется в виду защищенность от каких-либо угроз. В защищенности нуждаются как субъекты, так и объекты правоотношений. Субъектами, которые могут быть подвергнуты угрозам, являются индивиды, общественные группы, само государство. Объектами, которым необходима защищенность, выступают различные общественные институты, системы, предметы, материальные и нематериальные блага. Состояние защищенности представляет собой такое положение объекта, при котором подверженность угрозам сведена к минимуму; оно производно от защиты.

Следует также указать на различия категорий «защита» и «охрана». Если под защитой понимается система приемов и способов, предохраняющих кого-либо, что-либо от вредных последствий чего-либо¹³, то под охраной – организованная группа, охраняющая кого-либо, что-либо¹⁴. Следовательно, категория «защита» больше связана с системой средств, применяемых с целью преодоления вредных последствий, а категория «охрана» в большей степени относится к субъектному составу, обеспечивающему целостность и сохранность объектов. Указанные категории тесно взаимосвязаны в правовом аспекте, поскольку охрана и защита какого-либо объекта способствуют реализации охранительной функции права. Категория «охрана» шире категории «защита», так как охрана необходима объектам постоянно, а защита – в случае потенциального

¹² См.: *Лопатин В.В., Лопатина Л.Е.* Малый толковый словарь русского языка : ок. 35 000 слов. – 2-е изд. – М. : Рус. яз., 1993. – С. 165.

¹³ См.: *Ефремова Т.Ф.* Современный толковый словарь русского языка : ок. 160 000 слов : в 3 т. Т. I. А – Л. – М. : Астрель : АСТ, 2006. – С. 795.

¹⁴ См.: Там же. – Т. II. – С. 566.

наступления угрозы¹⁵. Безопасность больше связана с категорией «защита», поскольку направлена на нейтрализацию угроз. Понятие безопасности основано на состоянии защищенности.

Исходя из сказанного, представляется возможным определить элементы (компоненты, слагаемые, составляющие) безопасности как объекта правового регулирования. Полагаем, что ее элементами являются:

- 1) объект, нуждающийся в защите;
- 2) субъект, обеспечивающий безопасность;
- 3) угрозы;
- 4) средства по противодействию угрозам, применяемые субъектами, обеспечивающими безопасность.

Рассмотрим подробно все элементы безопасности.

Итак, объект безопасности – это то, что необходимо охранять и защищать. Особенности объекта обуславливают специфику процедуры обеспечения безопасности, что необходимо учитывать при выборе средств ее обеспечения. Так, средства по обеспечению безопасности жизни человека будут отличаться от средств и методов по обеспечению безопасности суверенитета государства, поскольку каждому объекту безопасности присущи различные угрозы, для нейтрализации которых требуются различные средства. В зависимости от уровня влияния угроз на объект безопасность может быть абсолютной или относительной¹⁶. Уровень воздействия угроз на существование объекта должен быть достаточно низким, чтобы можно было разграничить безопасное и опасное состояние объекта. Поэтому для их разграничения требуется выработка правовых критериев, характеризующих безопасность как объект правового регулирования.

Объекты, нуждающиеся в защите, следует отграничивать от интересов каких-либо субъектов, связанных с различными объектами. Например, если объектом экономической безопасности является экономическая система страны в целом, то интересами будут выступать потребности, выгоды всех участников

¹⁵ См.: *Смирнов А.П.* Соотношение понятий «охрана прав» и «защита прав» // Вестник Томского гос. ун-та. – 2010. – № 33. – С. 124.

¹⁶ См.: *Вечканов Г.С.* Указ. соч. – С. 17.

экономических отношений. Участники общественных отношений могут иметь различные интересы относительно определенного объекта, безопасность которого важна для всех участников отношений независимо от того, что их интересы могут быть противоположными. Опасности могут быть подвержены различные объекты, с которыми связаны интересы субъектов общественных отношений. Разумеется, субъекты, обеспечивающие безопасность, должны стремиться к удовлетворению интересов различных участников общественных отношений, но их основной задачей является все же защита конкретного объекта, а не охрана чьих-либо интересов. Однако связь интересов и объектов безопасности, их взаимообусловленность позволяет классифицировать интересы по объекту, с которым они связаны. Например, по объекту интересы могут быть экономическими, экологическими, политическими и др. Необходимо также учесть, что интересы позволяют классифицировать виды безопасности.

Следует отметить, что интересы по-разному понимаются в государствах с различными правовыми системами, о чем писал в своей работе «Региональная и национальная безопасность» А.Б. Логунов. Так, во Франции, в соответствии с программными документами страны, национальные интересы классифицируются на жизненные (обеспечение суверенитета и территориальной целостности страны, защита населения), стратегические (поддержание мира в Европе), государственные (международная ответственность Франции как члена Совета безопасности ООН)¹⁷.

По мнению А.Б. Логунова, национальные интересы США выражаются в американских ценностях, под которыми подразумеваются: право наций на самоопределение, свобода выбора человека, демократия и развитие международных отношений¹⁸.

Национальные интересы Китая обусловлены природой социалистического государства. Государственный интерес Китая включает национальный интерес китайского народа, то есть личные интересы подчиненных и начальников.

¹⁷ См.: *Логунов А.Б.* Региональная и национальная безопасность : учеб. пособие. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Вузовский учебник : ИНФРА – М, 2011. – С. 132.

¹⁸ См.: *Логунов А.Б.* Указ. соч. – С. 90.

Выразителем национальных интересов Китая выступает его Коммунистическая партия¹⁹.

Таким образом, под национальными или государственными интересами в различных странах подразумеваются интересы непосредственно государства, а также граждан, в каких-то случаях – партии. В некоторых странах национальные интересы взаимосвязаны с международными отношениями.

Согласно п. 6 Стратегии национальной безопасности национальными интересами Российской Федерации признаются объективно значимые потребности личности, общества и государства в обеспечении их защищенности и устойчивого развития²⁰. Следовательно, национальные интересы Российской Федерации – это потребности личности, общества и государства, требующие защищенности и устойчивого развития, при этом потребности должны быть объективно значимыми. Так, различные участники общественных отношений могут одинаково быть заинтересованы в защищённости и сохранности объекта, например экономической системы государства, при этом, имея разнообразные потребности от использования объекта.

Следующим элементом безопасности выступают субъекты, уполномоченные ее обеспечивать. Как правило, полномочиями в области обеспечения безопасности наделяются органы государственной власти и местного самоуправления, их должностные лица. Для эффективного обеспечения безопасности необходим четко проработанный механизм деятельности уполномоченных субъектов, а также критерии оценки эффективности мероприятий по нейтрализации угроз и снижению рисков.

Полномочиям субъектов обеспечения бюджетной безопасности будет посвящен отдельный параграф второй главы. Здесь же ограничимся их общей характеристикой.

Несмотря на то, что каждый орган осуществляет свою деятельность на основании законов и в пределах своей компетенции, существующая в настоящее

¹⁹ См.: Там же. – С. 182.

²⁰ См.: О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 // СЗ РФ. – 2016. – № 1 (ч. II), ст. 212.

время система органов государственной власти позволяет выделить субъектов, непосредственно обеспечивающих безопасность, а также субъектов, опосредованно участвующих в механизме обеспечения безопасности. Деятельность субъектов, обеспечивающих безопасность, направлена на противодействие угрозам.

Далее необходимо рассмотреть понятия «угрозы» и «опасности», обозначающие состояние, противоположное безопасности. Угрозами безопасности следует считать условия и факторы, препятствующие защищенности, устойчивости определенной системы, стабильности ее элементов. При этом следует ограничивать категории «опасность» и «угроза», множество дефиниций которых содержится в научной литературе. Так, по мнению Л.П. Гончаренко, под опасностью следует понимать возможность негативного воздействия на личность, общество и государство, в результате которого им может быть нанесен вред²¹, а под угрозой – конкретную форму опасности или совокупность условий, создающих опасное состояние²².

Опасность в словарях рассматривается как возможность каких-либо негативных воздействий²³. По мнению Н.В. Щедрина, «опасностью является объективно существующая вредоносная возможность воздействия на систему, в результате которого система прекратит свое существование или не сможет выполнять свои основные функции»²⁴.

Таким образом, опасность многими авторами воспринимается, прежде всего, как возможность наступления угроз. Восприятие опасности только в качестве возможности наступления угроз считаем не совсем верным, поскольку опасность представляется категорией, противоположной безопасности, а безопасность, как указывалось, является состоянием защищенности объекта.

²¹ См.: Гончаренко Л.П. Указ. соч. – С. 11.

²² См.: Там же. – С. 14.

²³ См.: Ожегов С.И. Указ. соч. – С. 372 ; Толковый словарь русского языка : в IV т. Т. II. Л – О / сост.: В.В. Виноградов, Г.О. Винокур, Б.А. Ларин и др. ; под ред. Д.Н. Ушакова. – М. : Русские словари, 1994. – С. 812 ; Лопатин В.В., Лопатина Л.Е. Русский толковый словарь : ок. 35 000 слов. – М. : ЭКСМО, 2004. – С. 432.

²⁴ Щедрин Н.В. Концептуально-теоретические основы правового регулирования и применения мер безопасности : моногр. – Красноярск : СФУ, 2010. – С. 29.

Следует подчеркнуть, что в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. под угрозой национальной безопасности понималась прямая или косвенная возможность нанесения ущерба конституционным правам, свободам, достойному качеству и уровню жизни граждан, суверенитету и территориальной целостности, устойчивому развитию Российской Федерации, обороне и безопасности государства²⁵. В настоящее время угроза национальной безопасности Российской Федерации получила несколько иную правовую дефиницию. В действующей Стратегии национальной безопасности в качестве угрозы обозначена совокупность условий и факторов, создающих прямую или косвенную возможность нанесения ущерба национальным интересам. Таким образом, в рассмотренном документе в качестве угрозы указывается совокупность условий и факторов, создающих косвенную или прямую возможность нанесения ущерба интересам личности, общества и государства, а не какая-либо конкретная возможность нанесения ущерба их интересам. Как угроза обозначено конкретное отрицательное событие, действие, условие, а их совокупность уже создает состояние опасности. Подчеркнём, что угроза как объект правового регулирования имеет межотраслевой характер, а именно находит отражение в уголовном²⁶ и в семейном²⁷ законодательстве, тем не менее не содержится в качестве термина в правовых актах.

В рамках рассматриваемых вопросов следует указать на наличие еще одного, сходного с указанными понятиями, явления, такого как риск, что позволит выявить его соотношение с категориями «опасность» и «угроза».

В толковом словаре С.И. Ожегова риск понимается как возможная опасность²⁸. Однако в таком случае не выявляется различие между угрозой и риском. Риск в научной литературе понимается как «вероятность генезиса

²⁵ См.: О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года : указ Президента РФ от 12.05. 2009 № 537 // СЗ РФ. – 2009. – № 20, ст. 2444 (утратил силу).

²⁶ См.: Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06. 1996г № 63-ФЗ. // СЗ РФ. – 1996. –№ 25 , ст.2954. ст.119.

²⁷ См: Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995г.№ 223-ФЗ // СЗ РФ. – 1996. –№ 1, ст. 16. Ст.77.

²⁸ См.: *Ожегов С.И.* Указ. соч. – С. 548

отрицательных и нежелательных последствий функционирования самого субъекта»²⁹. Риск – это не только возможность опасности, но и вероятность развития негативной деятельности.

В.Д. Маньков под риском понимает меру опасности, набор вероятностей негативных событий и размер их последствий³⁰. При этом в конкретных ситуациях следует уточнять применение понятия «риск». Риск предлагается воспринимать как возможную опасность, убыток в коммерческом деле, связанный с изменчивостью рыночной ситуации, опасность, от которой производится страхование имущества³¹. Отметим, что риск возможен не только в коммерческой деятельности, но и, например, в экологической³² и медицинской³³ сферах. Также риск понимается как сочетание вероятности и последствий наступления неблагоприятных событий, способных принести кому-либо ущерб или убыток³⁴.

Риск – это всегда потенциальная опасность, которая, в свою очередь, детерминирована риском, привязана к нему как к объективному условию своей возможной реализации³⁵. Риск по отношению к опасности выступает как оценочная категория, которая отражает вероятность наступления негативных явлений. При этом следует отметить, что при определенных ситуациях риски могут наносить ущерб и негативно воздействовать на объект безопасности. В данных случаях риски переходят в разряд угроз.

Как видим, с обозначенными явлениями также связана категория «ущерб», поскольку в случае наступления опасности или угроз, при отсутствии

²⁹ Вечканов Г.С. Указ. соч. – С. 15.

³⁰ См.: Маньков В.Д. Безопасность общества и человека в современном мире : учеб. пособие для студ. технич. вузов. – СПб. : Политехника, 2005. – С. 121.

³¹ См.: Толковый словарь русского языка : в IV т. Т. III. П – Р. / сост.: В.В. Виноградов, Г.О. Винокур, Б.А. Ларин и др. ; под ред. Д.Н. Ушакова. – М. : Русские словари, 1994. – С. 1860.

³² См.: Об охране окружающей среды : федер. закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ // СЗ РФ. – 2002. – № 2, ст. 133.

³³ См.: Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации (с изменениями и дополнениями) ФЗ от 29.11.2010. № 326-ФЗ. // СЗ РФ. – 2010. - №49, ст.6422. Ст.3.

³⁴ См.: Академик : сайт [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.investmntnts.academic.ru/1354/> Риск (дата обращения: 06.02.2015).

³⁵ См.: Риски финансовой безопасности: правовой формат : моногр. / О.А. Акопян, С.Я. Боженко, О.В. Веремеева и др. ; отв. ред. И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина. – М. : ИЗИСП : НОРМА, ИНФРА-М, 2018. – С. 21.

эффективного механизма обеспечения безопасности определенного объекта, которому требуется защита, ему может быть нанесен вред, лишаящий объект его необходимых качеств и свойств.

В законодательстве Российской Федерации закреплена позиция, что ущерб имеет конкретное количественное выражение. Так, согласно ч. 2 ст. 15 ГК РФ, реальным ущербом являются расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно будет произвести с целью восстановления нарушенного права, а также утрата или повреждение принадлежащего ему имущества³⁶.

Ущерб означает «материальные потери», что существенно для экономической и финансовой безопасности. Количественная величина ущерба имеет значение при обеспечении экологической безопасности. Так, в действующем законодательстве предусмотрена плата за негативное воздействие на окружающую среду³⁷, что является возмещением ущерба в экологических правоотношениях.

Таким образом, мы видим, что «безопасность», «угроза», «риск» и «ущерб» являются категориями межотраслевого правового регулирования, и содержатся в нормах права, регламентирующих экономическую деятельность, страховое дело, коммерческие и семейные отношения, уголовное наказание, охрану окружающей среды. В настоящее время отсутствует правовой акт, который регулировал бы комплексно рассматриваемые категории.

Еще одним элементом безопасности являются средства ее обеспечения. В некоторых научных работах их называют мерами обеспечения безопасности. Н.В. Щедрин считает, что меры безопасности представляют собой «вид правового ограничения, используемый для пресечения вредного влияния источника повышенной опасности и защиты объекта повышенной охраны, который по своим

³⁶ См.: Гражданский кодекс РФ (часть первая) от 30.11. 1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. – 1994. – № 32, ст. 3301.

³⁷ См.: СЗ РФ. – 2002. – № 2, ст. 133.

основным признакам существенно отличается от других видов правового ограничения – мер наказания и восстановления»³⁸.

По нашему мнению, меры (средства) безопасности могут носить правовой, организационный, экономический характер в зависимости от того, какой механизм воздействия для преодоления угроз в определенный момент времени будет избран субъектами, обеспечивающими безопасность. К мерам правового характера по противостоянию негативным воздействиям относится издание и реализация нормативных правовых актов. Меры организационного характера включают в себя управление процессом нейтрализации угроз, обеспечение согласованных действий субъектов указанного процесса. Финансирование мероприятий, направленных на предотвращение различных негативных факторов, оказывающих влияние на безопасность того или иного объекта, организацию хозяйственной стороны деятельности субъектов, обеспечивающих безопасность, следует отнести к экономическим мерам. Эффективным для обеспечения безопасности является комплексное применение указанных мер.

Заметим, что действующий в настоящее время Федеральный закон от 28 декабря 2010 года № 390-ФЗ «О безопасности» (далее – Закон о безопасности) не содержит термины «безопасность», «опасность», «угрозы», «риски», «ущерб»³⁹. В отличие, например, от Закона Республики Казахстан от 6 января 2012 года № 527-IV «О национальной безопасности Республики Казахстан», в ч. 3 ст. 1 которого регламентируется, что национальная безопасность представляет собой состояние защищенности национальных интересов от реальных и потенциальных угроз, обеспечивающее динамическое развитие человека и гражданина, общества и государства⁴⁰.

Важным теоретическим вопросом, относящимся к сущности безопасности, является классификация ее видов. В научной литературе отмечается, что виды

³⁸ Щедрин Н.В. Концептуально-теоретические основы правового регулирования и применения мер безопасности. – С. 56–57.

³⁹ См: О безопасности : федер. закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ // СЗ РФ. – 2011. – № 1, ст. 2.

⁴⁰ См: Закон Республики Казахстан от 6 января 2012 года № 527-IV «О национальной безопасности Республики Казахстан», ч. 3 ст. 1. // www.gov.kz.

безопасности можно различать по источникам угроз, объектам безопасности, сферам общественной жизни и человеческой деятельности; в то же время национальная безопасность охватывает все виды безопасности; выделяются виды безопасности по характеру источников угроз: внешняя и внутренняя безопасность, по объекту безопасности: личности, общества, государства; национальная безопасность подразделяется по сферам общественной жизни и человеческой деятельности на политическую, экономическую, социальную, военную, информационную, экологическую, также дополнительно выделяют гипотетическую и реальную безопасность⁴¹.

Представляется важным классифицировать виды безопасности по интересам субъектов общественных отношений, которые регулируются соответствующими правовыми нормами. Юридические нормы подразделяются на нормы частного и публичного права. Частное право регулирует и охраняет отношения и интересы частных лиц, в то время как публичное право закрепляет порядок деятельности органов государственной власти и управления и регулирует интересы общества и государства⁴². Следовательно, безопасность можно подразделить на виды в зависимости от того, какими отраслями права регулируются интересы субъектов правоотношений – частными или публичными. Так, частный интерес всегда касается отдельных лиц, поэтому можно выделить безопасность гражданских, трудовых, семейных интересов. Безопасность публичных интересов касается всего общества, что находит выражение, например, в конституционном, административном, уголовном и финансовом праве.

Далее рассмотрим категорию «экономическая безопасность» и взаимосвязь многих видов безопасности с экономической безопасностью. Безопасность в качестве экономической категории ориентирована на поддержание экономики на таком уровне, при котором уполномоченные субъекты способны обеспечить нормальную жизнедеятельность населения, возможность дальнейшего

⁴¹ См.: *Вечканов Г.С.* Указ. соч. – С. 18 ; *Маньков В.Д.* Указ. соч. – С. 41–44.

⁴² См.: *Малько А.В.* Правоведение : учебник для студ. неюрид. вузов / под ред. А.В. Малько. – 4-изд. – М. : КноРус, 2008. – С. 108.

экономического роста, развития экономических отношений, функционирование всех структур⁴³.

По мнению В.И. Волкова, экономическая безопасность представляет собой защищенность национальных интересов в экономической сфере от угроз, гарантированную инструментами, имеющимися у государства⁴⁴.

В.К. Сенчагов считает, что сущность экономической безопасности можно определить как «состояние экономики и институтов власти, при котором обеспечивается гарантированная защита национальных интересов, социально направленное развитие страны в целом, достаточный оборонный потенциал даже при наиболее неблагоприятных условиях развития внутренних и внешних процессов»⁴⁵. Следует согласиться с тем, что категория «экономическая безопасность» отражает состояние защищенности экономики страны от различного рода угроз.

Некоторые авторы считают, что под экономической безопасностью следует понимать совокупность условий и факторов, обеспечивающих независимость национальной экономики, ее защищенность от внутренних и внешних угроз, стабильность и устойчивость, способность к постоянному обновлению и самосовершенствованию⁴⁶. Е. Иванов полагает, что безопасное состояние экономики Российской Федерации проявляется в возможности самостоятельно проводить внутреннюю политику в экономической и других сферах с учетом

⁴³ См.: *Пилипенко В.Ф.* Безопасность: теория, парадигма, концепция, культура : словарь-справочник. – 2-е изд., доп. и перераб. – М. : ПЕР СЭ-Пресс, 2005. – С. 17.

⁴⁴ См.: *Национальная экономика России: потенциалы, комплексы, экономическая безопасность : учебник для слушателей Акад. налоговой полиции и студ. вузов, осуществляющих подгот. по нац. экономике (для различных специализаций) / В.И. Волков, А.И. Гретченко, А.Е. Городецкий и др. ; под общ. ред. В.И. Лисова.* – М. : Экономика, 2000. – С. 446.

⁴⁵ *Сенчагов В.К.* Экономическая безопасность России. Общий курс : учебник. – 2-е изд. – М. : Дело, 2005. – С. 69.

⁴⁶ См.: *Абалкин Л.И.* Россия: поиск самоопределения. – 2-е изд. – М. : Наука, 2005. – С. 89 ; *Райзберг Б.А., Лазовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б.* Современный экономический словарь. – 6-е изд. пераб. и доп. – М. : ИНФРА-М, 2012. – С. 43.

своих национальных интересов, в оказании влияния на мировые процессы, затрагивающие потребности России⁴⁷.

О.А. Сафонов рассматривает экономическую безопасность как «составную часть национальной безопасности Российской Федерации, которая представляет собой состояние и развитие урегулированных правом общественных отношений в сфере экономики, которое обеспечивает непрерывное и эффективное производство, обмен, распределение и потребление материальных и нематериальных благ в интересах личности, общества и государства»⁴⁸. Достоинством определения экономической безопасности, данного О.А. Сафоновым, является понимание экономической безопасности как правовой категории.

Холчева И.А. и Кисова А.Е. экономическую безопасность рассматривают «как показатель степени защищенности субъекта хозяйствования, его производственных и социальных отношений от негативного влияния внешних или внутренних факторов и способность к повышению уровня благосостояния народа, возможность определять внешнюю и внутреннюю политику развития хозяйства и формировать национальную безопасность»⁴⁹.

По мнению ряда ученых, экономическая безопасность – это состояние экономики, при котором «обеспечиваются стабильный экономический рост, оптимальное удовлетворение общественных потребностей, рациональное управление, защита экономических интересов на национальном и международном уровнях»⁵⁰.

⁴⁷ См.: *Иванов Е.* Экономическая безопасность России // *Мировая экономика и международные отношения.* – 2001. – № 11. – С. 44.

⁴⁸ *Сафонов О.А.* Финансово-правовые средства обеспечения экономической безопасности : дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007. – С. 39.

⁴⁹ *Холчева И.А., Кисова А.Е.* Основные подходы к исследованию понятий «экономическая безопасность» и «экономическая безопасность государства» // *Электронный научный журнал «Дневник науки».* 2019. №5. – С.96.

⁵⁰ *Вечканов Г.С.* Указ. соч. – С. 45. См. также: *Загашвили В.С.* Экономическая безопасность России. – М. : Юрист, 1997. – С. 50 ; *Гордиенко Д.В.* Основы экономической безопасности государства. Курс лекций : учебно-методическое пособие. – М. : Финансы и статистика : ИНФРА-М, 2012. – С. 8 ; *Градов А.П.* Национальная экономика : учеб. пособие. – 2-е изд. – СПб. : Питер, 2007. – С. 148.

Как видим, в научной литературе сформулировано достаточно большое количество определений экономической безопасности, что объясняется длительным отсутствием в правовых актах этого термина. В Стратегии национальной безопасности используется формулировка «национальная безопасность в экономической сфере».

Указом Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» установлена правовая дефиниция экономической безопасности. Это состояние защищенности национальной экономики от внешних и внутренних угроз, при котором обеспечиваются экономический суверенитет страны, единство ее экономического пространства, условия реализации стратегических национальных приоритетов Российской Федерации⁵¹. Как правовая категория экономическая безопасность – это положение (состояние) защищенности экономики страны от внешних и внутренних угроз, которое обеспечивается специально уполномоченными органами государственной власти в порядке и с использованием способов, урегулированных нормами права.

Тем не менее, исследование экономической безопасности продолжается. Так, А. В. Шульгина, Ю. С. Кривенко, А. Т. Минасян понимают под экономической безопасностью состояние, при котором у население через правительства определяются пути и формы экономического развития без вмешательства извне, обеспечивается устойчивое развитие при оптимальных затратах труда и стабильном приросте производства⁵².

В связи с тем, что экономическая безопасность государства в целом основывается на экономической безопасности её составляющих, в настоящее время отдельными авторами исследуются её различные аспекты, включая

⁵¹ См.: О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года : указ Президента РФ от 13.05.2017 № 208 // СЗ РФ. – 2017. – № 20, ст. 2902.

⁵² См: *Шульгина А.В., Кривенко Ю.С. , Минасян А.Т.* Взаимосвязь экономической безопасности страны и международной экономической безопасности // Актуальные проблемы международных отношений в условиях формирования мультиполярного мира. Сборник научных статей 7-й Международной научно-практической конференции. Юго-Западный государственный университет. Курск. – 2018. – С. 292–293.

безопасность регионов, хозяйствующих субъектов с учётом цифровой трансформации⁵³.

Особое место в составе национальной безопасности занимает безопасность экономики, поскольку практически все виды безопасности напрямую зависят от экономической безопасности, иные виды безопасности имеют к ней опосредованное отношение. Прямо связаны с экономической безопасностью те виды безопасности, которые входят в ее состав, например финансовая, инфляционная, энергетическая, сырьевая безопасность. Экономическая безопасность охватывает виды безопасности, связанные с процессами материального обеспечения потребностей личности, общества и государства. Обеспечение всех видов экономической безопасности направлено на охрану и сбережение материальных ресурсов, в том числе денежных средств. Такие виды безопасности, как экологическая, политическая, правовая безопасность, связаны с экономической безопасностью опосредованно, то есть обеспечение указанных видов безопасности осуществляется параллельно с обеспечением экономической безопасности, а не подчинено ему напрямую. Опосредованная связь экологической, политической и правовой безопасности с экономической безопасностью объясняется тем, что объектами данных видов безопасности являются экологическая, политическая и правовая системы государства, охрана которых не направлена на защиту материальных интересов личности, общества и государства. В то же время экологическую, политическую, правовую и все иные виды безопасности невозможно обеспечить без экономических ресурсов.

Существует проблема разграничения экономической безопасности на виды и подвиды. Согласимся с утверждением Д. В.Дудорова, что видом экономической

⁵³ См.: *Макарова Т.В.*, Совершенствование механизма обеспечения экономической безопасности региона на основе ресурсного потенциала : дис.... канд. экон. наук. – Киров, 2018.- С.7.; *Носкин С.А.* Механизмы развития экономической безопасности региона в условиях цифровых преобразований : дис.... канд. экон. наук. – Санкт-Петербург, 2022.- С.9.; *Макарова М.В.* Обеспечение экономической безопасности компаний на основе оценки их устойчивости в условиях цифровизации : дис.... канд. экон. наук. – Киров, 2022.- С.8.

безопасности является финансовая безопасность⁵⁴. С учетом ранее обозначенной классификации безопасности по интересам субъектов правоотношений укажем, что финансовая безопасность относится к видам безопасности, направленным на защиту публичных интересов. В свою очередь, финансовая безопасность также подразделяется на определенные виды. Представляется возможным классифицировать финансовую безопасность по интересам субъектов, вступающих в отношения, которые складываются в сфере публичных финансов, урегулированных отдельными группами правовых норм.

Так, интересы участников финансовых правоотношений могут быть связаны с формированием и принятием бюджета, распределением и использованием бюджетных средств, установлением налогов, сборов и иных обязательных платежей, сбориением налогов, осуществлением налогового контроля и др. Следовательно, финансовая безопасность включает в себя эмиссионную, бюджетную, налоговую и иные виды, имеющие место в сфере публичных финансов. Для финансового права как для отрасли российского права, а также для ее подотраслей, таких как бюджетное и налоговое право, финансовая безопасность имеет важное значение.

Все отрасли права регулируют отношения, объекту которых в той или иной степени требуется создание безопасных условий существования. Различные аспекты безопасности и сопутствующих ей категорий таких, как «угроза», «риск» и «ущерб», а также объекты, подлежащие защите, меры обеспечения безопасности исследуются учёными, изучающими теоретические положения гражданского, уголовного, экологического, административного права, и частично регламентируются нормами соответствующих отраслей российского права. Таким образом, категория «безопасность» является объектом межотраслевого правового регулирования. Несмотря на то, что нормы различных отраслей права оперируют категорией «безопасность», не во всех отраслевых правовых нормах, регулирующих общественные отношения, где это необходимо, закреплено

⁵⁴ См.: Дудоров Д.В. Экономическая безопасность национального государства в процессе глобализации : автореф. дис. ... канд. экон. наук. – Тамбов, 2007. – С. 6.

понятие «безопасность». Финансовому праву как одной из основных отраслей права присущи все явления, которые имеют место в различных сферах жизнедеятельности человека. Так, невозможно отрицать значение безопасности для финансовой сферы.

В заключение сделаем следующие выводы.

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.

Субъекты, обеспечивающие безопасность, имеют набор соответствующих прав и обязанностей по использованию средств противодействия угрозам. Вместе с тем указанные субъекты одновременно могут выступать и объектами безопасности.

Угрозы – условия и факторы, препятствующие защищенности, устойчивости объекта, стабильности его элементов, они не тождественны опасности. Опасность – более широкое понятие в соотношении с угрозой, которая фактически является формой проявления опасности.

Риск по отношению к опасности выступает как оценочная категория, которая отражает вероятность наступления негативных явлений. При этом при определенных ситуациях риски могут наносить ущерб и негативно воздействовать на объект безопасности. В данных случаях риски переходят в разряд угроз.

Безопасность обеспечивается средствами правового характера, которые применяются для преодоления угроз в определенный момент времени субъектами, ее обеспечивающими.

Классификация безопасности основана на дифференциации объектов безопасности, что, в свою очередь, позволяет различать виды безопасности по сферам общественной жизни, видам человеческой деятельности, определить интересы субъектов общественных отношений, регулируемых различными

отраслями права. Как выяснилось, категория «безопасность» является объектом межотраслевого правового регулирования. Классификация безопасности по интересам необходима для разграничения правового регулирования обеспечения безопасности личности, общества и государства.

При рассмотрении различных видов безопасности четко обозначилась их связь с экономикой, которая так или иначе влияет на все сферы жизнедеятельности личности, общества и государства. Именно этим объясняется взаимосвязь многих видов безопасности с экономической безопасностью. В настоящее время экономическая безопасность не имеет точно определенного состава, что свидетельствует о существующей проблеме разграничения экономической безопасности на виды и подвиды. Одним из видов экономической безопасности является финансовая безопасность.

Исследование вопросов безопасности, опасности, угроз, рисков и ущерба как объектов правового регулирования позволило обосновать вывод о необходимости их законодательного закрепления, что будет способствовать устранению противоречий в понимании указанных категорий и сформировать эффективный правовой механизм обеспечения безопасности. Эффективное правовое регулирование безопасности и ее обеспечение позволит более полно реализовать охранительную функцию права.

1.2. Бюджетная безопасность как вид финансовой безопасности государства

В научной литературе сложились различные подходы к определению понятия «финансовая безопасность государства». Так, ряд авторов, в числе которых В.К. Сенчагов⁵⁵, В.В. Бурцев⁵⁶, О.Ш. Петросян⁵⁷, С.А. Асалиева⁵⁸ и др.,

⁵⁵ См.: Сенчагов В.К. Указ. соч. – С. 312.

⁵⁶ См.: Бурцев В.В. Контроль финансовой безопасности России // Финансовый бизнес. – 2002. – № 5. – С. 10–11.

⁵⁷ См.: Экономические и финансовые преступления : учеб. пособие для студ. высш. учеб. заведений, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / О.Ш. Петросян и др. – М. : ЮНИТИ : Закон и право, 2010. – С. 6.

придерживаются мнения, согласно которому финансовая безопасность государства представляет собой совокупность условий, обеспечивающих стабильность финансовой системы, определенный уровень ее развития, либо процесс обеспечения защищенности финансовой системы от различных угроз.

Согласно другому подходу, предложенному Е.Н. Олейниковым⁵⁹, А.А. Фелюстом⁶⁰, А.Г. Немцовым⁶¹, Д.В. Степанковым⁶², Е.Н. Кондрат⁶³, финансовая безопасность государства является состоянием защищенности финансовой системы от внутренних и внешних угроз, которое обеспечивается с целью удовлетворения финансовых интересов личности, общества и государства.

Полагаем верным второй подход, поскольку финансовая безопасность государства отражает состояние финансовой системы, а создание условий и процесс ее защищенности выступают деятельностью субъектов, обеспечивающих безопасность в финансовой сфере. Не следует отождествлять финансовую безопасность государства и процесс ее обеспечения. По нашему мнению, финансовая безопасность государства – это состояние защищенности его финансовой системы, обеспечиваемое уполномоченными властными органами в особой процессуальной форме.

Для России как для федеративного государства имеет значение не только обеспечение финансовой безопасности государства в целом, но также и ее регионов. Важной задачей государства на федеральном и региональном уровнях

⁵⁸ См.: *Асалиева С.А.* Финансовая безопасность России в условиях трансформируемой экономики : дис. ... канд. экон. наук. – М., 2005. – С. 31.

⁵⁹ См.: *Олейников Е.Н.* Экономическая и национальная безопасность : учебник для вузов. – М. : Экзамен, 2005. – С. 171.

⁶⁰ См.: *Фелюст А.А.* Организация противодействия угрозам финансовой безопасности Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. экон. наук. – М., 2011. – С. 9.

⁶¹ См.: *Немцов А.Г.* Государственный долг в системе обеспечения финансовой безопасности России : дис. ... канд. экон. наук. – Владивосток, 2004. – С. 39.

⁶² См.: *Степанков Д.В.* Государственно-правовой механизм обеспечения финансовой безопасности: проблемы теории и практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Н. Новгород, 2006. – С. 8.

⁶³ См.: *Кондрат Е.Н.* Правонарушения в финансовой сфере России. Угрозы финансовой безопасности и пути противодействия : моногр. – М. : Форум, 2014. – С. 79–80.

является создание «механизма обеспечения финансовой безопасности федеративного государства и всех его субъектов»⁶⁴.

Финансовая безопасность регионов рассматривается в некоторых работах как самостоятельный объект исследования. Региональная финансовая безопасность является характеристикой состояния финансово-экономической системы субъекта Федерации, соответствующей разработанным параметрам, обладающей множеством критериев⁶⁵. Состояние защищенности финансовой системы субъектов Федерации может быть основано на понимании финансовой безопасности государства с учетом регионального аспекта.

По мнению А.Е. Судаковой и А.И. Синенко, финансовая безопасность региона означает состояние защищенности его финансовой системы от угроз, нарушающих ее устойчивость, выражающееся в способности региона обеспечить приемлемый уровень жизни населения, снижении уровня теневой экономики, превышении доходной части бюджета над расходной, уменьшении долга, минимальном уровне дотаций, низкой инфляции, способности региона обеспечить конкурентный рынок, сокращении административных барьеров, противодействию коррупции, повышении инвестиционной привлекательности региона⁶⁶. Разумеется, обеспечение финансовой безопасности федеративного государства взаимосвязано с финансовым положением отдельных его регионов.

Наряду с категорией «финансовая безопасность государства» в научной литературе исследуется категория «финансовая устойчивость». Полагаем необходимым рассмотреть финансовую устойчивость с целью выявления различий и установления соотношения указанных категорий, поскольку финансовая устойчивость – показатель защищенности финансовой системы.

⁶⁴ Новиков Г.В. Финансовая безопасность в системе национальной безопасности страны : дис. ... канд. экон. наук. – М., 2001. – С. 46.

⁶⁵ См.: Шевелева О.Б., Слесаренко Е.В. Взаимосвязь категорий «финансовая система региона» и «региональная финансовая безопасность» // Региональная экономика: теория и практика. – 2013. – № 20 (299). – С. 43.

⁶⁶ См.: Судакова А.Е., Синенко А.И. Финансовая безопасность в контексте устойчивого развития региона // Региональная экономика: теория и практика. – 2013. – № 24 (303). – С. 37.

Финансовая устойчивость в аспекте правового регулирования глубоко исследована Н.А. Поветкиной. Под финансовой устойчивостью она понимает «правовой режим, создающий условия для противодействия отрицательным внутренним и внешним рискам (угрозам) нормального функционирования государства, которые направлены на обеспечение положительной динамики его финансового развития для достижения социального благополучия»⁶⁷.

Из понимания финансовой устойчивости как способности финансовой системы стабильно функционировать, экономической категории, отражающей характеристики финансовой деятельности, правового режима, создающего условия для противодействия угрозам, следует, что финансовая безопасность государства достигается посредством финансовой устойчивости. Подобное положение объясняется тем, что состояние защищенности финансовой системы обеспечивается правовым регулированием противодействия угрозам и финансовой стабильностью деятельности хозяйствующих субъектов. Воспринимая финансовую устойчивость как стабильное положение объекта финансовой безопасности, считаем возможным отнести ее к признакам финансовой безопасности, то есть показателям защищенности финансовой системы.

Определяя компоненты финансовой безопасности, основываясь на изложенных положениях, приведем некоторые позиции исследователей.

Е.В. Мигачева и К.А. Писенко считают, что элементами, раскрывающими содержание понятия финансовой безопасности, являются финансы, угрозы, субъекты и меры ее обеспечения⁶⁸. Н.А. Казакова и А.Н. Иванова добавляют к этому, что финансовую безопасность характеризуют такие элементы, как ее

⁶⁷ Поветкина Н.А. Финансовая устойчивость Российской Федерации: правовая доктрина и практика обеспечения : дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2016. – С. 65.

⁶⁸ См.: Мигачева Е.В., Писенко К.А. Понятие, система, субъекты и актуальные вопросы обеспечения финансовой безопасности: финансово-правовой аспект // Финансовое право. – 2014. – № 12. – С. 8–15.

показатели и риски⁶⁹. И.И. Кучеров выделяет в качестве слагаемых финансовой безопасности ее объекты, субъекты, риски, угрозы, действия по ее обеспечению⁷⁰.

Соглашаясь с мнением И. И. Кучерова, укажем, что финансовая безопасность государства, на наш взгляд, включает:

- 1) объект финансовой безопасности – финансовую систему государства;
- 2) субъекты, обеспечивающие состояние защищенности финансовой системы;
- 3) угрозы (риски) финансовой безопасности государства;
- 4) правовые средства, формирующие механизм обеспечения безопасности финансовой системы.

Рассмотрим подробно указанные элементы.

Итак, объект, который подвержен угрозам, возникающим в финансовой сфере, нуждается в защите. В теории права, а также в уголовном, административном праве объекты, подверженные опасности, подразделяются на общий, родовой, видовой и непосредственный⁷¹. Отталкиваясь от устоявшегося понимания финансовой безопасности, подобную классификацию представляется возможным применять к объекту финансовой безопасности государства. Общим объектом финансовой безопасности выступают финансово-правовые отношения в целом, так как от эффективного функционирования финансовой системы государства зависит их развитие. Финансовая система, включающая различные финансовые институты, является родовым объектом финансовой безопасности государства.

Видовым объектом финансовой безопасности государства являются централизованные и децентрализованные фонды денежных средств

⁶⁹ См.: Казакова Н.А., Иванова А.Н. Финансовая безопасность компании: аналитический аспект // Экономический анализ: теория и практика. – 2016. – № 10 (457). – С. 93–105.

⁷⁰ См.: Кучеров И.И. Слагаемые финансовой безопасности и ее правовое обеспечение // Журнал российского права. – 2017. – № 6. – С. 69–79.

⁷¹ См.: Улезько С.И. Классификация объектов преступления // Общество и право. – 2013. – № 4 (46). – С. 70–74 ; Винокуров В.Н. Непосредственный объект преступления и его место в системе объектов преступления // Российский юридический журнал. – 2017. – № 1. – С. 104–109; Сюсюкин А.В. Административно-правовое регулирование экономической безопасности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2004. – С. 8 - 9.

(общегосударственных, территориальных и др.). Разумеется, публичные и частные финансовые ресурсы взаимосвязаны, и безопасное состояние одних влияет на защищенность от угроз других. От безопасности финансовых отношений, возникающих в деятельности экономических субъектов, зависит безопасность публичных финансов, и наоборот. Для безопасного состояния и нормального функционирования различных систем жизнедеятельности личности, общества и государства необходимо использование финансовых ресурсов, которые представляют собой непосредственный объект финансовой безопасности государства. Из этого следует, что разновидность безопасности, направленная на охрану и защиту финансовых ресурсов, является финансовой безопасностью государства.

Деятельность по обеспечению финансовой безопасности государства направлена на охрану и защиту финансовой системы как совокупности публичных финансовых ресурсов⁷² от различных угроз.

Угрозы финансовой безопасности государства могут быть внешними и внутренними. Внешние угрозы связаны с внешней политикой государства и международными отношениями, а внутренними угрозами являются обстоятельства, оказывающие негативное воздействие на финансовое состояние государства или конкретного хозяйствующего субъекта, возникающие вследствие непродуманных решений, рисков, правонарушений, несоблюдения финансовой дисциплины⁷³.

Угрозы финансовой безопасности государства также классифицируются по длительности негативного воздействия на кратковременные, периодические и долгосрочные; по степени опасности – на незначительные, опасные и чрезвычайно опасные⁷⁴. Более подробно виды угроз применительно к бюджетной

⁷²См.: *Лахтина Т.А.* О сущности финансовой системы как элемента современного государства // *Финансовое право.* – 2005. – №4 – С. 24-26.

⁷³См.: *Саттарова Н.А.* Виды угроз финансовой безопасности // *Финансовое право.* – 2017. – № 12. – С. 3.

⁷⁴См.: Там же. – С. 4.

безопасности как части финансовой безопасности будут рассмотрены во второй главе диссертации.

Обеспечение безопасности государственных и муниципальных финансовых ресурсов заключается в реализации уполномоченными субъектами действий по применению правовых средств. Деятельность по обеспечению безопасности публичных финансовых ресурсов осуществляется органами государственной власти и местного самоуправления, наделенными необходимой для этого компетенцией. В настоящее время обеспечение финансовой безопасности государства напрямую не отнесено к компетенции какого-либо государственного органа. В любом случае обеспечение безопасности финансовой системы входит в задачи органов публичной власти, что будет обосновано в следующих параграфах настоящего исследования. Субъектами, обеспечивающими безопасность финансовой системы, являются участники финансовых правоотношений, что также подтверждается судебной практикой⁷⁵.

Защита и охрана финансовой системы отнесены к компетенции органов государственной власти. Однако следует учесть, что субъектами финансового права являются и физические лица – налогоплательщики, хозяйствующие субъекты, так или иначе воздействующие на положение защищенности финансовой системы, поскольку от их финансовой состоятельности зависит в том числе финансовая безопасность государства в целом. Следовательно, одни субъекты финансовых правоотношений обеспечивают защиту финансовой системы в рамках своих функциональных обязанностей, в процессе осуществления финансовой деятельности государства и муниципальных образований, а другие – в процессе финансово-хозяйственной деятельности, опосредованно, поскольку в их полномочия не входят соответствующие обязанности.

Безопасность финансовой системы обеспечивается уполномоченными субъектами путем использования правовых средств, предусмотренных нормами

⁷⁵ См.: Постановление Верховного Суда РФ от 09.04.2019 № 5-АД19-15 // Верховный Суд РФ : сайт. – URL: <https://www.vsrfr.ru> (дата обращения: 02.03.2021).

права. Как пишет Н.А. Саттарова, «под правовыми средствами обеспечения финансовой безопасности допустимо понимать правовые акты, которые используются уполномоченными органами государственной и муниципальной власти с целью обеспечения финансовой безопасности»⁷⁶. Состояние защищенности финансовой системы обеспечивается применением мер государственного принуждения, правовых средств, в том числе осуществлением финансового контроля. В настоящее время правовое регулирование обеспечения финансовой безопасности государства является разрозненным, поскольку действующие правовые акты, среди которых Закон о безопасности⁷⁷, Стратегия национальной безопасности, Стратегия экономической безопасности, в том числе финансовое законодательство, не регламентируют детально процедуры по обеспечению состояния защищенности финансовых ресурсов. Эффективное обеспечение безопасности публичных финансовых ресурсов невозможно без должного правового регулирования. Справедливости ради следует отметить, что финансовая безопасность государства регламентирована лишь опосредованно – как составная часть экономической безопасности, а учитывая важность объекта, финансовая безопасность заслуживает приоритетное место в системе национальной безопасности государства.

Финансовую безопасность принято подразделять на определенные виды. В экономической и юридической литературе относительно видов финансовой безопасности нет принципиальных разногласий.

В.К. Сенчагов выделяет бюджетно-налоговую, валютно-денежную, кредитно-банковскую и безопасность внебюджетного фонда⁷⁸. Важно, что он выделяет виды финансовой безопасности не только страны в целом, но и регионов.

Считаем, что бюджетный и налоговый виды финансовой безопасности государства следует разграничить, так как они представляют собой

⁷⁶ Саттарова Н.А. О финансовой безопасности // Российская юстиция. – 2015. – № 4. – С. 14.

⁷⁷ См.: СЗ РФ. – 2011. – № 1, ст. 2.

⁷⁸ См.: Сенчагов В.К. Указ. соч. – С. 314.

самостоятельные виды безопасности финансовой системы. Большую часть доходов бюджета составляют налоги, в то же время бюджет формируется и иными поступлениями. БК РФ бюджеты государственных внебюджетных фондов включил в бюджетную систему Российской Федерации⁷⁹, следовательно бюджетную безопасность необходимо объединить с безопасностью бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Рассматривая виды финансовой безопасности Г.А. Константинов выделяет бюджетную, налоговую, денежную, кредитную и валютную⁸⁰.

В структуре финансовой безопасности в научной юридической литературе предлагаются указанные выше виды, но с некоторыми дополнениями. Так, Д.В. Степанков разграничивает финансовую безопасность на такие виды, как бюджетная, налоговая, денежно-валютная и инвестиционная безопасность⁸¹. Указанная классификация финансовой безопасности, в отличие от подходов к разграничению ее на виды, предложенных иными авторами, содержит инвестиционную безопасность, которая редко упоминается в современной научной литературе.

По мнению А.А. Цвилий-Буклановой, в системе основных структурных элементов финансовой безопасности следует отдельно выделять бюджетную и налоговую, валютно-денежную, кредитно-банковскую⁸². При этом не выделяется инвестиционная безопасность. Предложенная структура финансовой безопасности может претендовать на основную при изучении отдельных видов финансовой безопасности государства. В то же время безопасность бюджетов государственных внебюджетных фондов не рассматривается как отдельный вид финансовой безопасности государства. В юридической научной литературе структура финансовой безопасности в большей степени, чем в экономической

⁷⁹ См.: Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. – 1998. – № 31, ст. 3823.

⁸⁰ См.: Константинов Г.А. Обеспечение финансовой безопасности Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. экон. наук. – М., 2005. – С. 8.

⁸¹ См.: Степанков Д.В. Указ. соч. – С. 8.

⁸² См.: Цвилий-Букланова А.А. Налоговый контроль в системе обеспечения налоговой безопасности государства : дис. ... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2011. – С. 22.

научной литературе, соотносится со сферами правового регулирования определенных общественных отношений.

В настоящее время в научной литературе наиболее исследована налоговая безопасность как вид финансовой безопасности государства. Авторами предложены различные дефиниции налоговой безопасности.

И.Ю. Тимофеева понимает под налоговой безопасностью «состояние налоговой системы, при котором обеспечивается гарантированная защита налоговых интересов бизнеса, общества и государства от внутренних и внешних угроз»⁸³.

С точки зрения А.А. Цвилий-Буклановой, налоговую безопасность следует понимать как «одну из подсистем национальной безопасности государства, представляющую собой состояние системы налогообложения, при котором обеспечивается гарантированная защита и гармоничное развитие всей налоговой системы государства, способность налоговых инструментов к защите национальных интересов государства, поддержанию социально-экономической стабильности общества, а также формирование достаточных государству и местному самоуправлению финансовых ресурсов, успешное противостояние существующим угрозам налоговой безопасности»⁸⁴.

В структуре финансовой безопасности необходимо выделять банковскую безопасность. Г.А. Атаманов и Е.Г. Атаманов отмечают, что банковская безопасность предполагает состояние защищенности банков и их клиентов⁸⁵.

Полное определение банковской безопасности дано Д.Г. Алексеевой, которая рассматривает ее как функцию государства, заключающуюся в финансово-правовом регулировании деятельности банков по обеспечению финансовой устойчивости банковской системы перед различными рисками⁸⁶.

⁸³ Тимофеева И.Ю. Налоговая безопасность государства, бизнеса и общества: концепция и методология : дис. ... д-ра экон. наук. – М., 2011. – С. 55.

⁸⁴ Цвилий-Букланова А.А. Указ. соч. – С. 32.

⁸⁵ См.: Атаманов Г.А., Атаманов Е.Г. О банковской безопасности и безопасности банков // Право и безопасность. – 2013. – № 1-2 (44). – С. 81.

⁸⁶ См.: Алексеева Д.Г. Банковская безопасность: правовые проблемы : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2011. – С. 48.

Отметим, что в данном определении финансовая устойчивость фактически признается признаком банковской безопасности.

Безопасность банковской системы напрямую зависит от бюджетной безопасности, и наоборот, поскольку банковская деятельность может осуществляться эффективно только в государстве со стабильным и устойчивым развитием бюджетной системы. К тому же банковская система тесно взаимодействует с бюджетной системой, так как бюджетные средства так или иначе «вливаются» в денежные потоки Центрального банка и коммерческих банков. Нельзя также не отметить функционирование национальной платежной системы, стабильность и защищенность которой обеспечивает бесперебойное осуществление безналичных платежей и переводов денежных средств.

Непосредственно с банковской безопасностью взаимосвязано состояние защищенности валютной, денежно-кредитной сфер.

Следует отметить, что общественные отношения, урегулированные различными отраслями права, взаимосвязаны с обеспечением безопасности финансовой системы государства – объекта финансовой безопасности. Роль и значение финансовой безопасности для отраслей российского права различны, что обусловлено содержанием предметов их правового регулирования. Следовательно, бюджетная безопасность является видом финансовой безопасности государства и входит в предмет правового регулирования финансового права.

Во-первых, бюджетная безопасность обеспечивается в процессе осуществления бюджетной деятельности, являющейся частью публичной финансовой деятельности, под которой понимается организационная деятельность уполномоченных органов по образованию, распределению, использованию централизованных и децентрализованных фондов денежных средств «в целях эффективного функционирования государства и муниципальных

образований и выполнения стоящих перед ними задач, а также по осуществлению финансового контроля»⁸⁷.

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

В-третьих, 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 власти⁸⁸. С учетом сказанного полагаем обоснованным рассмотрение бюджетной безопасности как предмета финансово-правового регулирования.

Понятие «бюджетная безопасность» отсутствует в действующем законодательстве и не раскрыто в достаточной степени в научной литературе. Тем не менее в настоящее время данный вид безопасности исследуется учеными в экономическом и правовом аспектах. Так, С.В. Пискунова считает, что под бюджетной безопасностью следует понимать «состояние бюджетной системы и процесса, при котором в условиях отсутствия реальных угроз, своевременного прогнозирования и снижения потенциальных рисков происходит полная реализация личностных, общественных и государственных интересов в бюджетной сфере»⁸⁹. Действительно, для бюджетной безопасности важно не только прогнозирование угроз, но и достоверная оценка реального положения бюджетной системы в каждый момент времени.

⁸⁷ См.: Соколова Э.Д. Теоретические аспекты правового регулирования финансовой деятельности государства и муниципальных образований : дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2008. – С. 201. См. также: Грачева Е.Ю. Указ. соч. – С. 8. ; Финансовое право : учеб. пособие / под ред. М.В. Кустовой и Н.А. Шевелевой. – СПб. : Питер, 2014.

⁸⁸ См.: Финансовое право Российской Федерации : учебник / под ред. М.В. Карасевой. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : КНОРУС, 2012. – С. 59.

⁸⁹ Пискунова С.В. Экономическая безопасность региона в контексте выявления механизмов дисбаланса бюджетных процессов (на материалах Ставропольского края) : дис. ... канд. экон. наук. – Ставрополь, 2008. – С. 17.

А.В. Галухин раскрывает бюджетную безопасность через ее экономическую сущность, определяя ее в качестве сбалансированной, с достаточным уровнем ликвидности активов и наличием резервов, способных обеспечить стабильность экономики, устойчивый экономический рост, достаточное удовлетворение общественных потребностей, эффективное государственное управление и защиту экономических интересов⁹⁰. Из данного определения следует, что бюджетная система находится в безопасности, когда является сбалансированной и имеет определенные резервы. Также безопасность бюджетной системы характеризуется не только стабильностью экономики, но и ее ростом. Важным представляется указание на эффективное государственное управление в бюджетной сфере, посредством которого обеспечивается безопасность бюджетной системы. Государственное управление в бюджетной сфере осуществляется в соответствии с правовыми актами. Однако в предлагаемом определении не обозначен правовой аспект бюджетной безопасности, что позволяет сделать вывод о недостаточно полном раскрытии ее понятия, поскольку рассмотрение только экономической сущности препятствует всестороннему исследованию категории.

Бюджетная безопасность нередко используется как синоним понятий «устойчивость» и «стабильность» в бюджетной сфере. Так, некоторыми авторами применяется понятие «бюджетная устойчивость», например, В.С. Сульженко рассматривает ее как часть социально-экономической устойчивости государства, которая оценивается через систему макро- и микропруденциальных индикаторов⁹¹.

Устойчивость бюджетной системы означает уровень ее способности реагировать на изменения экономических показателей. Бюджетная устойчивость является признаком бюджетной безопасности, поскольку безопасность бюджетной системы представляется более широкой категорией, чем бюджетная

⁹⁰ См.: Галухин А.В. Бюджетная безопасность государства как условие для экономического роста // Проблемы развития территории. – 2016. – № 4 (84). – С. 90.

⁹¹ См.: Сульженко В.С. Обеспечение устойчивости бюджетной системы Российской Федерации в условиях институциональных преобразований : дис. ... канд. экон. наук. – Ростов н/Д, 2014. – С. 33.

устойчивость. Стабильность бюджетной системы характеризуется эффективной бюджетной политикой, что, в свою очередь, выражается в динамичном развитии экономики страны в соответствии с принципами бюджетной системы и бюджетного устройства, учитывающими особенности каждого региона.

Бюджетная система Российской Федерации – основное звено финансовой системы. Для усиления ее устойчивости необходимо обеспечить стабильность налоговой, а также денежно-кредитной системы во взаимосвязи с эффективностью бюджетной деятельности, бюджетного процесса. Главное условие устойчивости бюджетной системы – отражение каждым бюджетом всех форм взаимоотношений государства и общества. Важно отметить, что участники бюджетного процесса должны гибко реагировать на любые изменения прежде всего внутри страны путем использования всех доступных финансовых ресурсов. Максимальная консолидация в бюджеты соответствующих уровней всех существующих целевых (бюджетных и внебюджетных) фондов позволит повысить ответственность органов государственной власти.

Бюджетная безопасность отражает состояние бюджетной системы, которое, на наш взгляд, зависит не только от экономических показателей, но также от правовых, политических и социальных условий.

Итак, бюджетная безопасность является видом финансовой безопасности государства. Представляется возможным выявить отдельные виды бюджетной безопасности. Полагаем, что безопасность в бюджетной сфере подразделяется на безопасность:

- 1) доходов бюджета;
- 2) расходов бюджета;
- 3) источников финансирования дефицита бюджета.

Формирование денежных средств в централизованный фонд осуществляется посредством привлечения государственных доходов, которые являются собственностью Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных

образований⁹². Сбор и формирование доходов бюджета происходит в рамках бюджетных правоотношений. Доходы бюджета формируются посредством налоговых и неналоговых доходов, безвозмездных поступлений⁹³. К налоговым доходам бюджетов относятся доходы от федеральных, региональных и местных налогов и сборов, а также пеней и штрафов по ним. К неналоговым доходам бюджетов относятся доходы от использования и продажи имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, доходы от платных услуг, оказываемых казенными учреждениями, суммы принудительного изъятия, средства самообложения граждан и др. К безвозмездным поступлениям относятся межбюджетные трансферты, поступления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств.

Функционирование государства взаимосвязано с безопасностью указанных доходов бюджета. От объема аккумулированных доходов бюджетов зависит возможность органов государства и местного самоуправления выполнять свои расходные обязательства. Непоступление необходимого количества доходов бюджетов может быть обусловлено экономическими кризисами, снижением уровня благосостояния общества, невыполнением налогоплательщиками обязанности по уплате налогов и др. Негативные явления экономического и правового характера создают угрозы для полного формирования доходов бюджетов и для безопасности в бюджетной сфере в целом. Аккумулированные доходы бюджета подлежат зачислению на счета органов Федерального казначейства для их последующего распределения между бюджетами.

Распределение бюджетных средств между бюджетами различных уровней направлено на финансовое обеспечение задач и функций государства. Правовыми нормами предусматриваются нормативы отчислений доходов в другие бюджеты. Вместе с тем следует отметить, что распределение бюджетных средств нередко является зоной негативного воздействия на бюджетную систему в целом.

⁹² См.: Крохина Ю.А. Бюджетное право России : учебник для бакалавриата и магистратуры. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2017. – С. 124.

⁹³ См.: СЗ РФ. – 1998. – № 31, ст. 3823.

Деструктивным фактором в данном направлении выступают коррупционные составляющие деятельности органов государственной власти, негативные отклонения в регулировании вертикальных и горизонтальных межбюджетных отношений между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями.

Федеративное устройство России предполагает возникновение межбюджетных отношений. Субъекты Российской Федерации и муниципальные образования обладают различным экономическим потенциалом, что приводит к необходимости оказания им финансовой помощи. С целью выравнивания бюджетной обеспеченности и выполнения задач и функций государства бюджетным законодательством предусмотрено предоставление межбюджетных трансфертов, которые выполняют следующие функции: выравнивание бюджетной обеспеченности территорий, компенсация затрат на финансирование мероприятий общенационального значения, стимулирование предоставления социальных благ населению, поощрение реализации экономических реформ, снижение социальной напряженности в регионах, стимулирование экономического роста⁹⁴. Распределение денежных средств централизованного фонда как функция бюджетной деятельности способствует стабильному экономическому развитию субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Безусловно, межбюджетные трансферты служат для равномерного экономического и социального развития регионов и муниципалитетов. В то же время необходимо стимулирование территорий для повышения уровня собственных доходов. На этапе распределения бюджетных средств угрозами выступают низкий уровень доходов бюджета, неэффективность предоставления межбюджетных трансфертов, возникновение предпосылок наращивания государственного (муниципального) долга.

В результате распределения денежных средств централизованного фонда у субъектов бюджетного права появляется возможность использовать бюджетные средства на определенные цели. Здесь следует вести речь о безопасности

⁹⁴ См.: Мусаткина А.А., Чуколова Е.В. Указ. соч. – С. 94.

расходов бюджета. Так, в правовом аспекте расходы бюджетов существуют как регулируемая законодательством часть финансовой деятельности государства и муниципальных образований, в ходе которой централизованные денежные фонды используются для решений задач и реализации функций государства и муниципальных образований⁹⁵. Бюджетные средства, при «крепкости» и устойчивости бюджетной системы, непрерывно и планомерно расходуются на оказание государственных (муниципальных) услуг, национальную оборону, национальную безопасность, социальное обеспечение населения, обслуживание государственного (муниципального) долга, предоставление межбюджетных трансфертов и др. Эффективность расходования бюджетных средств оценивается путем осуществления бюджетного контроля.

Согласно ст. 65 БК РФ расходы бюджета осуществляются в соответствии с расходными обязательствами⁹⁶. Расходные обязательства обусловлены дифференциацией полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Федерации и органами местной власти. Бюджетным законодательством урегулирован механизм исполнения бюджета по расходам. По смыслу ст. 219 БК РФ исполнение бюджета по расходам предусматривает принятие и учет бюджетных и денежных обязательств, их подтверждение, санкционирование оплаты денежных обязательств, а также подтверждение исполнения денежных обязательств. При исполнении бюджета по расходам возникает опасность, обусловленная неэффективным и нецелевым использованием средств бюджетов. На этапе использования бюджетных средств угрозы возникают в связи с неправомерными действиями субъектов бюджетного права. Следует констатировать, что в современных условиях сложившийся финансово-правовой механизм взаимодействия между органами государственной власти «породил» самостоятельную группу угроз и рисков, возникающих при использовании и предоставлении бюджетных средств. Так, средства, предоставляемые из

⁹⁵ См.: Финансовое право : учебник / под ред. И.А. Цинделиани. – 3-е изд. – М. : Проспект, 2017. – С. 170.

⁹⁶ См.: СЗ РФ. – 1998. – № 31, ст. 3823.

бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в форме субсидий, переходят в распоряжение государственных (муниципальных) бюджетных и автономных учреждений. Как следствие, возникает угроза нецелевого использования бюджетных средств, которая не «обеспечена» бюджетными мерами государственного принуждения.

Неэффективное и нецелевое расходование влечет незащищенность бюджетной системы, именно поэтому использование бюджетных средств должно соответствовать критериям бюджетной безопасности.

Для достижения целей органов государственной и муниципальной власти необходима сбалансированность бюджета, поскольку благоприятным считается положение, при котором доходы бюджета покрывают или превышают его расходы, а в обратной ситуации образуется дефицит бюджета. Сбалансированность бюджетов бюджетной системы Российской Федерации достигается в том числе источниками финансирования дефицита бюджета, обеспечение защищенности которых также является отдельным видом безопасности в бюджетной сфере.

Основные и дополнительные источники финансирования дефицита федерального, региональных и местных бюджетов подразделяются на источники внутреннего и внешнего финансирования – в зависимости от того, в какой валюте они размещены: в российской или иностранной (ст. 94–96 БК РФ). Согласно ст. 219.2 БК РФ исполнение бюджета по источникам финансирования дефицита бюджета осуществляется главными администраторами, администраторами источников финансирования дефицита бюджета в соответствии со сводной бюджетной росписью. Источники финансирования дефицита бюджета служат для сокращения уровня долга и погашения заимствований, то есть сами источники финансирования дефицита являются инструментом обеспечения бюджетной безопасности. В то же время сокращение источников финансирования бюджетного дефицита увеличивает вероятность наступления угроз бюджетной системе в долгосрочной перспективе. Источники финансирования дефицита бюджета обеспечивают сбалансированность доходов и расходов бюджета. Кроме

того, бюджетная безопасность Российской Федерации во многом зависит от уровня цен на нефть, что постоянно подвергает бюджетную систему угрозе дефицита. Следовательно, необходимо снижение зависимости бюджета от одного основного источника, а также в целом диверсификация экономики, что позволит накапливать и использовать источники финансирования дефицита бюджета лишь в чрезвычайных ситуациях. С целью обеспечения безопасности источников финансирования дефицита бюджета следует рационально подходить к расходованию резервов.

Итак, бюджетную безопасность следует рассматривать как экономическую и как правовую категорию. Правовое закрепление дефиниции бюджетной безопасности послужит формированию более эффективного правового механизма ее обеспечения. Понятие «бюджетная безопасность» представляется возможным сформулировать на основе ранее предложенных понятий безопасности и финансовой безопасности государства и определений бюджетной безопасности, разработанных иными авторами. В рамках данного исследования бюджетная безопасность рассматривается как состояние защищенности и стабильности бюджетной системы, обеспеченное уполномоченными субъектами посредством использования правовых средств. Бюджетная безопасность характеризуется целостностью механизма её обеспечения на всех территориальных уровнях федеративного государства, постоянным поддержанием (сохранением) достигнутого уровня целевой направленности бюджетной политики, отражающего равенство результатов исполнения бюджетов с плановыми характеристиками и устойчивым балансом между расходными обязательствами и доходными возможностями бюджетной системы.

1.3. Историко-правовой анализ бюджетной безопасности

В предыдущем параграфе была установлена связь экономической безопасности и ее видов, таких как финансовая и бюджетная безопасность, со всеми сферами жизнедеятельности личности, общества и государства. Однако

исследование будет неполным без рассмотрения исторического аспекта становления правового регулирования бюджетной безопасности, которое невозможно в отрыве от развития восприятия безопасности в целом.

Безопасность как правовое явление имеет свою историю развития в России. В исследованиях ученых рассматриваются различные этапы правовой регламентации обеспечения безопасности. Так, А.А. Куковский предложил периодизацию процесса эволюции правового регулирования национальной безопасности в России, включающую семь этапов: формирование предпосылок развития понятий «личная безопасность» и «общественная безопасность» (IX – начало XII в.); выделение новых видов безопасности, таких, например, как пожарная безопасность (XII – начало XVI в.); появление военной, морской, международной, экономической безопасности (середина XVI – середина XVII в.); усиление правовой базы в области регулирования национальной безопасности (конец XVII – XIX в.); детализация правового регулирования отдельных видов безопасности (середина XIX – начало XX в.); формирование понятийного аппарата государственной безопасности (XX в.); законодательное закрепление понятия национальной безопасности (с 1991 г. по настоящее время)⁹⁷.

Предложенная периодизация весьма условна, поскольку не во все из указанных исторических периодов категория «безопасность» была закреплена в правовых документах. Характерной особенностью правового регулирования обеспечения безопасности в IX в. являлось наличие в правовых документах мер ответственности за различные виды преступлений. Применение мер юридической ответственности всегда было направлено на обеспечение безопасности общества и государства, но понятие «безопасность» и процесс ее обеспечения на протяжении долгого времени не были подробно регламентированы законодательством.

Периодизация процесса развития правового регулирования обеспечения безопасности в России, предложенная А.А. Куковским, имеет условный характер

⁹⁷ См.: *Куковский А.А.* Национальная безопасность в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование : дис. ... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2011. – С. 61.

также в связи с тем, что в IX в. Русь только начала формироваться как государство и правовое регулирование было достаточно разрозненным, кроме того, период существования СССР следует выделить в отдельный этап правового регулирования обеспечения безопасности.

На основе ретроспективного анализа безопасности представляется возможным предложить периодизацию правового регулирования обеспечения безопасности в России.

На начальных этапах правового регулирования безопасности вопросы ее обеспечения регулировались косвенно, поскольку меры защиты различных объектов закреплялись в законодательстве, а сама категория в правовых документах отсутствовала. Непосредственное правовое регулирование обеспечения безопасности началось значительно позднее, когда исследуемая категория получила закрепление в правовых документах. Считаем, что в истории правового регулирования обеспечения безопасности в России следует выделять пять этапов.

Первый этап – с XI по XV в. В указанный период общественные отношения в Древнерусском государстве регулировались Русской Правдой. Несмотря на то что в Русской Правде отсутствовала непосредственная правовая регламентация вопросов обеспечения безопасности, в данном правовом документе нашло отражение понимание необходимости охраны и защиты определенных объектов. Так, Н.М. Карамзин отмечал в своем труде «История государства Российского», что в период действия Русской Правды главной целью общежития являлась личная безопасность и защита собственности⁹⁸. Нормы Русской Правды были направлены на охрану жизни и здоровья человека, а также на защиту собственности. В ней были обозначены объекты, нуждающиеся в защите, виды наказания за посягательства на эти объекты, но более подробно меры обеспечения их безопасности не раскрывались. Период действия Русской Правды характеризовался тем, что в обществе уже сформировалось осознание необходимости защиты определенных объектов, но еще отсутствовал понятийно-

⁹⁸ См.: Карамзин Н.М. История государства Российского. – М. : Эксмо, 2002. – С. 102.

категориальный аппарат в области обеспечения безопасности. С учетом признания важности объектов собственности представляется возможным говорить о начальном этапе обеспечения экономической, финансовой, следовательно, и бюджетной безопасности. К тому же в Русской Правде содержалось весовое соотношение различных монет, используемых в тот период на территории Древнерусского государства⁹⁹.

Формирование централизованного государства требовало совершенствования правового регулирования общественных отношений. В 1497 г. с целью большей централизации государства был издан Судебник Ивана III, источниками которого были Русская Правда, Псковская, Двинская и Белозерская судные грамоты, уставные и жалованные грамоты князей и обычное право¹⁰⁰. В связи с тем, что Судебник 1497 г. был основан, главным образом, на ранее действующих правовых документах, он не содержал никаких особых новелл в области обеспечения безопасности. Объектами, нуждающимися в безопасности, как и ранее, прежде всего, признавались жизнь и здоровье человека и объекты собственности.

Относительно бюджетной безопасности следует указать, что с началом построения Иваном III финансовой системы безопасность доходной части государственной казны обеспечивалась контролем за количеством поступающей дани один раз в семнадцать лет¹⁰¹. Однако контроль был неэффективным, в течение продолжительного времени периодичность описей нарушалась.

Второй этап правового регулирования обеспечения безопасности в России охватывает период времени с XVI до середины XIX в. В исторические периоды, когда безопасность напрямую не упоминалась в законодательных актах (IX–XIX вв.), она регулировалась государством опосредованно.

⁹⁹ См.: *Малофеева О.С.* Финансовое управление и развитие денежного обращения в Древней Руси и ее реформирование в централизованном Московском государстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2010. – С. 5.

¹⁰⁰ См.: *Мулукаев Р.С.* История отечественного государства и права : учебник для студ. вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2009. – С. 86.

¹⁰¹ История финансового законодательства России / отв. ред. И.В. Рукавишников. – М., 2003. – С. 20.

На втором этапе правового регулирования обеспечения безопасности началось становление правового механизма обеспечения безопасности, которое было обусловлено тем обстоятельством, что к началу XVI в. были сформированы высшие и центральные органы государственной власти¹⁰². Правовое регулирование безопасности выражалось в применении мер, направленных на защиту интересов государства. В качестве примера применения мер безопасности можно привести те ограничения и запреты, которые государственная власть налагала на население в процессе присоединения Сибири к России. При присоединении Сибири местному населению запрещалась продажа оружия, свинца и пороха¹⁰³.

Также меры безопасности имели место на территории Башкирии. В результате восстаний башкир в XVII–XVIII вв. им было запрещено иметь огнестрельное оружие, были закрыты кузницы, а жители не имели права покидать населенные пункты без специального разрешения¹⁰⁴. Целью применения указанных мер безопасности было сдерживание антигосударственных настроений на территории Башкирии.

Меры безопасности применялись в различные периоды развития государства, но не всегда были четко обозначены в законодательстве. Порядок реализации мер, процесс обеспечения безопасности долгое время не были систематизированы в российском законодательстве должным образом. Как отмечал Н.С. Таганцев, меры безопасности в Российской Империи подразделялись на меры пресечения и меры предупреждения преступных деяний¹⁰⁵, то есть меры безопасности применялись с целью предотвращения совершения преступлений, за которые предусматривалась уголовная ответственность, из чего следует, что в Российской Империи меры безопасности и

¹⁰² См.: *Петров К.В.* «Прецедент» в средневековом русском праве (XVI–XVII вв.) // Государство и право. – 2005. – № 4. – С. 78.

¹⁰³ См.: *История Сибири* : в 5 т. / гл. ред. А.П. Окладников и В.И. Шунков. Т. 2. Сибирь в составе феодальной России / В.А. Александров и др. – Л. : Наука, 1968. – С. 99.

¹⁰⁴ См.: *Акманов И.Г.* Башкирия в составе Российского государства в XVII – первой половине XVIII века. – Свердловск : Изд-во Урал. ун-та, 1991. – С. 257.

¹⁰⁵ См.: *Таганцев Н.С.* Русское уголовное право: лекции: часть общая : в 2 т. – М. : Наука, 1994. – Т. 2. – С. 8.

ее обеспечение были предметом исследования главным образом науки уголовного права. Правовая регламентация мер безопасности осуществлялась в интересах государственной власти.

На втором этапе правового регулирования обеспечения безопасности в России появилась необходимость обеспечения безопасности непосредственно в экономической сфере. Безопасность экономической, финансовой и бюджетной системы обеспечивалась посредством денежных реформ. Безусловно, на обеспечение стабильности экономической, финансовой и бюджетной систем оказывали воздействие налоговые, административные и муниципальные реформы. Однако главной целью реформ в обозначенных сферах было обеспечение безопасности налоговой или управленческой систем, поэтому считаем обоснованным в рамках настоящего исследования рассматривать именно денежные реформы как меры бюджетной безопасности.

Так, в период образования Московского централизованного государства значимую роль в обеспечении безопасности экономической системы сыграла денежная реформа Елены Глинской, которая была начата в 1535 г. В результате была унифицирована денежная система ранее экономически обособленных областей, стало возможно осуществлять централизованное государственное регулирование денежного обращения¹⁰⁶. Денежная реформа 1535 г. послужила стабилизации государственных доходов и расходов, укреплению экономики, а следовательно, обеспечению экономической, финансовой и бюджетной безопасности.

Тем не менее, несмотря на постепенную централизацию государственного управления, на территории России в этот период еще отсутствовало отдельное финансовое учреждение, функции в сфере финансов были рассредоточены по различным ведомствам, что, безусловно, не способствовало эффективному обеспечению экономической безопасности¹⁰⁷.

¹⁰⁶ См.: *Малофеева О.С.* Указ. соч. – С. 5.

¹⁰⁷ См.: *Винокурова Т.В.* Государственно-правовое регулирование финансового управления в Древней Руси и его реформирование в централизованном Московском государстве: историко-правовой аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2008. – С. 8.

Отметим, что первые упоминания о бюджете как о документе относятся к XVII в.¹⁰⁸ В это время составлялись местные сметы расходов и доходов. Однако не существовало единых правил составления подобных финансовых документов, что не способствовало конкретности и четкости ведения государственного хозяйства.

Денежные реформы проводились и в XVII–XVIII вв. Так, сущность денежной реформы царя Алексея Михайловича заключалась в начале чеканки медных монет. Однако она вызвала недовольство населения и не была полностью реализована. А.В. Докукин считает, что «неудача денежной реформы была связана с недостатком должного опыта в преобразовании денежной системы, незнанием экономических законов, нехваткой серебра, несовершенством технического обеспечения и соответствующего законодательства, а также фальшивомонетничеством и коррупцией»¹⁰⁹. Идея денежной реформы царя Алексея Михайловича была успешно реализована в период правления Петра I, когда серебряные деньги были заменены на медные.

Со временем стал необходим переход к бумажным деньгам. Вексельное обращение в России было введено в 1757 г., при Елизавете Петровне, а в период правления Екатерины II был выработан проект о выпуске вместо денег ассигнаций¹¹⁰. Переход к бумажным деньгам и ценным бумагам был необходим для сохранности и накопления серебра в бюджете, что способствовало обеспечению безопасности в бюджетной, финансовой и экономической сферах.

Более эффективное регулирование бюджетных отношений началось с 1802 г. и было связано с учреждением Министерства финансов.

Обеспечение безопасности денежных средств государственной казны России в последующие периоды можно назвать прогрессивным. Развитие

¹⁰⁸ См.: Кудимов А.В. Исторические этапы формирования и развития финансовых отношений в России с IX по начало XX в. (историко-правовой аспект) : дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2006. – С. 115.

¹⁰⁹ Докукин А.В. Денежная реформа царя Алексея Михайловича : дис. ... канд. ист. наук. – М., 2002. – С. 178.

¹¹⁰ См.: Дубянский А.Н. К истории введения бумажной валюты в России: предпосылки и первые этапы (XVIII век) // Проблемы современной экономики. – 2003. – № 2 (6). – С. 23.

стройной системы управления финансами, а вместе с ним и государственного финансового контроля становится важной вехой в обеспечении бюджетной безопасности. Тем не менее «характерной чертой финансов России следует назвать полную бесконтрольность расходования государственных средств, неупорядоченность, дефицитность бюджета, прогрессирующий рост государственного долга»¹¹¹.

Третий этап правового регулирования обеспечения государственной безопасности в России начался во второй половине XIX в. и продолжался до 1917 г. Непосредственное правовое регулирование безопасности в России началось в середине XIX в. В тот период отмечался рост преступности¹¹². Возможно, этим обстоятельством было обусловлено начало непосредственного правового регулирования безопасности.

Как указывается в научной литературе, в Положении о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия, вышедшем в 1881 г., общественная безопасность была определена как «деятельность, направленная на борьбу с государственными преступлениями и являющаяся прерогативой политического сыска»¹¹³. В указанном Положении содержались конкретные действия по обеспечению общественной безопасности. Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия гласило: «В местностях, объявленных в состоянии усиленной охраны, права и обязанности по сохранению государственного порядка и общественной безопасности возлагаются на генерал-губернаторов, а в губерниях, им не подведомственных, – на губернаторов и градоначальников, в пределах этих местностей упомянутые начальствующие лица могут: издавать обязательные постановления по предметам, относящимся к предупреждению нарушения общественного порядка и

¹¹¹ История финансового законодательства России. – С. 25.

¹¹² См.: *Миронов Б.Н.* Социальная история России периода империи (XVIII – начало XX в.): генезис личности, демократ. Семьи, гражд. о-ва и правового государства : в 2 т. – 3-е изд., испр., доп. – СПб. : Дмитрий Буланин, 2003. – Т. 2. – С. 97.

¹¹³ *Гончаренко Л.П.* Указ. соч. – С. 23.

государственной безопасности»¹¹⁴. В правовых документах начала фигурировать категория «безопасность», а также содержалось указание на объекты, субъекты и меры ее обеспечения. Таким образом, в дореволюционной России государственная власть уделяла внимание обеспечению безопасности и понимала важность правового закрепления этого вопроса.

Одновременно продолжалась государственная деятельность по правовому регулированию и управлению финансовыми ресурсами. Следует уточнить, что доходы и расходы государства имели тайный характер, впервые финансовый план государства был опубликован только в 1862 г.¹¹⁵ Обнародование финансового плана имело положительное значение, поскольку секретность доходов и расходов не способствовала преодолению негативных явлений в экономике.

К концу XIX в. в Российской Империи актуальным был вопрос обеспечения устойчивой денежной системы и безопасности в экономической сфере. В тот период в России наметились глобальные экономические преобразования, частью которых стала денежная реформа 1895–1897 гг. министра финансов С.Ю. Витте¹¹⁶, главным достижением проведенных преобразований стало введение «золотого рубля». Использование золотых монет было обусловлено мировой тенденцией перехода к золотовалютной системе. Переход к золотым деньгам привел к развитию экономического оборота и притоку иностранных капиталов.

В то же время указанный период характеризовался неустойчивостью в бюджетной сфере. Это было связано с тем, что бюджет не принимался в качестве закона, а представлял собой исчисление доходов и расходов¹¹⁷. Существенную

¹¹⁴ Хрестоматия по истории государства и права СССР: Дооктябрьский период : учеб. пособие для вузов по специальности «Правоведение» / Т.Е. Новицкая и др. ; под ред. Ю.П. Титова, О.И. Чистякова. – М. : Юридическая литература, 1990. – С. 420.

¹¹⁵ См.: Кудимов А.В. Исторические этапы формирования и развития финансовых отношений в России с IX по начало XX вв. (историко-правовой аспект) : дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2006. – С. 115.

¹¹⁶ См.: Янкевич С.В. Правовое регулирование обращения драгоценных металлов и драгоценных камней в Российской Федерации (финансово-правовые аспекты) : дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2015. – С. 68.

¹¹⁷ См.: Понтович Э.Э. Финансовый контроль. – Л. : НКФ СССР, 1928. – С. 6, 7.

часть доходов государства составляли налоги и пошлины. Расходы же подразделялись на обыкновенные и чрезвычайные¹¹⁸.

В конце XIX – начале XX в. с целью повышения доходов бюджета и укрепления системы государственного управления наряду с преобразованиями денежного обращения проводились и налоговые реформы. Изменения налоговой системы выражались в введении податных инспекций, установлении выкупных платежей для крестьян, модернизации земельного и промыслового налогов. Однако, как отмечает Е.С. Кравцова, колоссальный объем полномочий, которыми были наделены податные инспекторы, недоимки по обязательным платежам, вызванные их высоким размером, не способствовали пополнению казны на планируемом уровне¹¹⁹. Из этого следует, что налоговые реформы, безусловно, оказывали влияние на бюджетную систему, но денежные реформы имели более положительный эффект для развития экономики и защищенности бюджета.

Развитие восприятия категории «безопасность» свидетельствует о том, что безопасность рассматривалась, прежде всего, во взаимосвязи с такими категориями, как «контроль», «охрана» и «защита». До начала XX в. безопасность рассматривалась «либо как сохранение государственного суверенитета, укрепление внешних границ (внешняя безопасность), либо как подавление внутренних врагов – преступников, смуты, оппозиции (внутренняя безопасность), и лишь в конце XIX – начале XX в. отмечается активное стремление общественности (в лице политических партий и движений) к созданию безопасных условий жизни личности»¹²⁰. Для применения категории «безопасность» к свободе личности в России потребовалось некоторое время.

К 1917 г. в России окончательно сложились две теоретические модели безопасности: либеральная, главным объектом защиты признающая отдельного человека, и социалистическая, прежде всего, защищающая государственную

¹¹⁸ См.: Кудимов А.В. Указ. соч. – С. 112.

¹¹⁹ См.: Кравцова Е.С. Модернизация налоговой системы России: 1885–1917 гг. : автореф. дис. ... д-ра ист. наук. – Курск, 2010.

¹²⁰ Правовая безопасность и ее принципы. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2008. – С. 12.

идеологию¹²¹. Исторические события, произошедшие в 1917 г., привели к преобладанию понимания безопасности как категории, объектом которой является, главным образом, государство и его казна. Состояние государственного бюджета до 1920 г. характеризовалось значительными военными расходами и расходами на укрепление промышленности. Налоговые поступления в государственную казну имели незначительный объем, причиной чему послужил развал органов государственного управления. Но следует заметить, что после революции 1917 г. началось становление государственного финансового контроля, а вместе с тем и защита государственной казны. «Учет и контроль – вот главное, что требуется для "налажения", для правильного функционирования первой фазы коммунистического общества»¹²².

Четвертый этап правового регулирования обеспечения безопасности совпадает с периодом существования советской власти. Правовая регламентация категории «безопасность» продолжилась в СССР. Конституционные основы безопасности были заложены в Основном законе СССР 1936 г., положение которой касалось ведения органов государственной власти. Согласно ст. 14 Конституции СССР 1936 г. в ведении Союза Советских Социалистических Республик в лице его властных органов находилась охрана государственной безопасности¹²³.

Термин «государственная безопасность» широко применялся в советский период. Однако, как отмечает Н.В. Щедрин, меры безопасности скомпрометировали себя посредством их бесконтрольного использования в качестве инструмента репрессий¹²⁴.

Представляется, что одной из задач государства должно быть создание такой системы защиты личности, общества и государства от угроз, при которой безопасность и меры ее обеспечения должны ассоциироваться с защитой, а не с

¹²¹ См.: *Галухин А.В.* Указ. соч. – С. 12.

¹²² *Ленин В.И.* Полн. собр. соч. – Т. 33. – С. 101.

¹²³ См.: Конституция СССР 1936 г. // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. – 1936. – № 283 (утратила силу).

¹²⁴ См.: *Щедрин Н.В.* Введение в правовую теорию мер безопасности : моногр. – Красноярск : Красноярский гос. ун-т, 1999. – С. 33.

репрессиями. В СССР обеспечение безопасности воспринималось в основном как обеспечение государственной безопасности, при этом безопасность личности фактически не рассматривалась учеными и не регулировалась нормативными правовыми актами. Об этом свидетельствует отсутствие в законодательных актах СССР и научных трудах того периода понятия и механизма обеспечения безопасности личности.

Полномочия государства в области обеспечения безопасности содержались также в Конституции СССР 1977 г., ст. 32 которой гласила, что государство обеспечивает безопасность и обороноспособность страны¹²⁵. В правовых документах СССР категория «безопасность» всегда была связана с защитой государства. Взаимосвязь государства и безопасности выражалась в возложении на органы государственной власти полномочий по обеспечению безопасности страны.

Как и в предыдущие исторические периоды, в СССР особая роль отводилась экономической безопасности, которая обеспечивалась государственными органами посредством реформ денежной системы. Денежный кризис на начальном этапе существования Советского государства, вызванный обширной эмиссией, спровоцировал невозможность формирования долгосрочных бюджетов, что привело к их составлению на полугодовой период.

В период существования СССР было проведено несколько денежных реформ. И.А. Чуднов отмечает: «Денежные реформы в СССР имели периодический характер и являлись инструментом преодоления инфляционных тенденций, присущих созданному в конце 1920-х годов советскому денежно-кредитному механизму»¹²⁶.

Действительно, инфляция негативно влияет на экономическую безопасность государства в целом, поскольку рост цен снижает уровень

¹²⁵ См.: Конституция СССР 1977 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1977. – № 41, ст. 617 (утратила силу).

¹²⁶ Чуднов И.А. Теория и практика денежных реформ в СССР : дис. ... д-ра экон. наук. – СПб., 2005. – С. 253.

платежеспособности граждан, что влечет за собой уменьшение поступлений налогов в бюджет и создает сложности его формирования.

Не все изменения денежного обращения оказывают благоприятное воздействие на обеспечение экономической безопасности. В качестве примера неудачной денежной реформы можно привести реформу, предложенную В.С. Павловым. Денежная реформа 1991 г. заключалась в изъятии из обращения 50- и 100-рублевых купюр и в обмене их на более мелкие банкноты или купюры нового образца. При этом обмен наличности в сумме до тысячи рублей осуществлялся только в течение трех дней¹²⁷, то есть, в сущности, данная реформа представляла собой конфискацию денежных средств. Безусловно, она негативно отразилась на благосостоянии населения и вызвала нестабильность социальных отношений. Многие денежные реформы весьма болезненно воспринимаются населением, но в тот период в стране наряду с денежной был необходим целый комплекс реформ в социальной сфере и в области государственного управления, проведение которых в скором времени было начато.

Пятый этап правового регулирования обеспечения безопасности начался в 1991 г., после распада СССР. В постсоветский период в правовом регулировании обеспечения безопасности обозначилась тенденция, свидетельствующая о том, что наряду с полномочиями государства в Основном законе страны могут содержаться иные положения, касающиеся безопасности. Так, действующая Конституция РФ предусматривает случаи, когда ограничения прав человека допустимы в целях обеспечения безопасности государства и граждан¹²⁸.

После распада СССР в начале 90-х годов XX в. при переходе России к рыночной экономике было необходимо изменение правового регулирования отношений, возникающих в различных областях общественной деятельности.

¹²⁷ См.: О прекращении приема к платежу денежных знаков Госбанка СССР достоинством 50 и 100 рублей образца 1961 года и ограничении выдачи наличных денег со вкладов граждан : указ Президента СССР от 22.01.1991 № УП-1329 // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – 1991. – № 5, ст. 117.

¹²⁸ См.: Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12.12.1993 : с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, 30.12.2008 № 7-ФКЗ, 05.02.2014 № 2-ФКЗ, 21.07.2014 № 11-ФКЗ) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru/>.

Экономические реформы оказывали влияние на отношения, возникающие в процессе взаимодействия личности, общества и государства, в том числе в сфере обеспечения безопасности. С целью урегулирования общественных отношений, возникающих в области обеспечения безопасности, был принят Закон РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности» (далее – Закон № 2446-1), согласно ст. 1 которого безопасность есть состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз¹²⁹. В указанном законе впервые в истории России была закреплена категория «безопасность личности». Правовое закрепление безопасности личности в российском законодательстве было связано с процессами, происходящими в тот период в международных отношениях. По замечанию Д.А. Борисова, после окончания холодной войны на международном уровне начался переход от исследования военной безопасности государства к более широкому ее пониманию, включающему безопасность личности, в том числе в области здравоохранения и охраны окружающей среды¹³⁰. Следует заметить, что в соответствии с Законом № 2446-1 среди принципов обеспечения безопасности указывался принцип соблюдения баланса жизненно важных интересов личности, общества и государства и принцип взаимной ответственности личности, общества и государства по обеспечению безопасности. Обеспечение безопасности должно было осуществляться с учетом интересов личности, а не только государства, а также при участии личности в процессе обеспечения безопасности.

После распада СССР состояние государственного бюджета было бедственным, поскольку обвальное падение промышленного производства привело к резкому сокращению доходов государства. «В новых экономических условиях гарантом стабильных поступлений в бюджет могла стать только

¹²⁹ См.: О безопасности : закон РФ от 05.03.1992 № 2446-1 // Российская газета. – 1992. – № 103 (утратил силу).

¹³⁰ См.: *Борисов Д.А.* Эволюция политики безопасности Шанхайской организации сотрудничества (1996–2010 гг.) : дис. ... канд. ист. наук. – Томск, 2011. – С. 54.

отлаженная система налогообложения»¹³¹. Позитивным решением указанной проблемы было создание Государственной налоговой службы.

Правовое регулирование безопасности продолжилось посредством фиксации в правовых актах ее отдельных видов. Например, Указом Президента РФ от 29 апреля 1996 г. № 608 «О Государственной стратегии экономической безопасности (Основных положениях)» были установлены цель и объекты Стратегии, угрозы, критерии и параметры состояния экономики, отвечающей требованиям безопасности, меры и механизмы экономической политики, направленные на обеспечение безопасности экономики¹³². Отметим, что в данном указе при установлении угроз, факторов, критериев и параметров экономической безопасности отсутствовал сам термин «экономическая безопасность».

Тем не менее обеспечение экономической безопасности было приоритетным направлением государственной политики. Как и ранее, безопасность экономики обеспечивалась преобразованиями денежного обращения. С целью совершенствования денежного обращения была проведена деноминация в соответствии с Указом Президента РФ от 4 августа 1997 г. № 822 «Об изменении нарицательной стоимости российских денежных знаков и масштаба цен»¹³³. Деноминация явилась одним из средств обеспечения экономической безопасности Российской Федерации, поскольку привела к упорядочению денежного обращения, упрощению расчетов государства с населением и способствовала противодействию теневой экономике, что, конечно, положительно отразилось на состоянии бюджетной системы.

Следует отметить и развитие бюджетного законодательства того периода. Так, 15 апреля 1993 г. был принят Закон РФ «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и

¹³¹ История финансового законодательства России. – С. 49.

¹³² См.: О Государственной стратегии экономической безопасности (Основных положениях) : указ Президента РФ от 29.04.1996 № 608 // СЗ РФ. – 1996. – № 18, ст. 2117 (утратил силу).

¹³³ См.: Об изменении нарицательной стоимости российских денежных знаков и масштаба цен : указ Президента РФ от 04.08.1997 № 822 (с изм. и доп.) // СЗ РФ. – 1997. – № 32, ст. 3752.

исполнительных органов власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления», который для наиболее полного учета денежных ресурсов предоставил исполнительным органам власти право составлять сводный финансовый баланс.

Совершенствование правового регулирования бюджетных отношений того периода ознаменовалось принятием в июле 1998 г. Бюджетного кодекса, который определял принципы построения бюджетной системы, ее структуру, основы бюджетного процесса, формат межбюджетных отношений и др. Особое место было отведено государственному финансовому контролю. Отдельная (четвертая) часть Кодекса посвящена ответственности за нарушение бюджетного законодательства, но, как показало время, она далека от совершенства.

Продолжая анализ правового регулирования безопасности в России, укажем, что в Указе Президента РФ от 10 января 2000 г. № 24 «О Концепции национальной безопасности Российской Федерации» (далее – Концепция национальной безопасности) содержалось положение, согласно которому под национальной безопасностью понималась безопасность многонационального народа Российской Федерации как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации¹³⁴.

В Концепции национальной безопасности термин «национальная безопасность» подробно не раскрывался. К тому же данное понятие, закрепленное в Концепции национальной безопасности, не включало в себя безопасность личности и государства. Представляется, что понимание национальной безопасности только как безопасности народа не раскрывало в достаточной мере значение категории. Отсутствие в дефиниции категории указания на такие объекты, как личность, общество и государство, не позволяло конкретизировать средства и меры обеспечения безопасности. В Концепции национальной безопасности обозначалось место России в мировом сообществе, содержались

¹³⁴ См.: О Концепции национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 10.01.2000 № 24 // СЗ РФ. – 2000. – № 2, ст. 170 (утратил силу).

национальные интересы Российской Федерации и угрозы, указывалось на потребность государства обеспечивать безопасность. При этом в ч. IV Концепции национальной безопасности обозначались задачи, которые необходимо решить для ее достижения, без указания мер и механизмов обеспечения. Отсутствие в правовых документах обозначения механизма обеспечения национальной безопасности осложняет процесс преодоления ее угроз.

В связи с изменениями экономических и социальных условий жизни в стране после экономического кризиса 2008 г. был подписан Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.», который включил в себя понятие «национальная безопасность». В соответствии со Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. национальной безопасностью признавалось состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства¹³⁵. В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., в отличие от ранее принятых правовых актов, регулирующих вопросы национальной безопасности, более конкретно регламентировалась система ее обеспечения, а именно обозначались силы и средства обеспечения национальной безопасности. Кроме того, в этом документе были обозначены приоритеты обеспечения национальной безопасности.

Как указывалось ранее, в Законе о безопасности не содержится термин «безопасность». В нем указаны полномочия федеральных органов государственной власти, функции органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области обеспечения национальной безопасности. Отметим, что Законом о безопасности регламентируются полномочия и функции в области обеспечения безопасности органов законодательной и исполнительной власти. Также указанным Законом о

¹³⁵ См.: СЗ РФ. – 2009. – № 20, ст. 2444 (утратил силу).

безопасности регулируется статус Совета Безопасности РФ, который осуществляет подготовку решений Президента РФ по обеспечению безопасности¹³⁶. В Законе о безопасности содержится перечень задач и функций, состав, порядок организации деятельности Совета Безопасности и правовое положение его Секретаря. Совет Безопасности способствует реализации решений Президента РФ посредством формирования государственной политики в области обеспечения безопасности и оценки ее угроз.

Вместе с тем следует заметить, что в правовой основе обеспечения национальной безопасности прослеживается тенденция, свидетельствующая о том, что правовые акты, регулирующие обеспечение национальной безопасности, принимаются в периоды экономических кризисов. Согласно п. 6 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683, национальная безопасность представляет собой состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечивается реализация конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, достойные качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации¹³⁷. В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утверждённой Указом Президента № 400 от 2 июля 2021, добавляется, что безопасность – состояние защищённости, при котором обеспечивается гражданский мир и согласие в стране¹³⁸. В трёх последних Стратегиях национальной безопасности Российской Федерации под национальной безопасностью понимается состояние защищенности личности, общества и государства. В формулировках национальной безопасности, зафиксированных в стратегиях национальной безопасности, отсутствуют существенные различия.

Завершая историко-правовой анализ становления правового регулирования безопасности и бюджетной безопасности, сделаем следующие выводы.

¹³⁶ См.: СЗ РФ. – 2011. – № 1, ст. 2.

¹³⁷ См.: СЗ РФ. – 2016. – № 1 (ч. II), ст. 212.

¹³⁸ См.: СЗ РФ. – 2021. – № 27, (Часть II) ст.5351.

1. На протяжении всей истории развития общественных отношений в области обеспечения безопасности безопасность занимала важное место в трудах различных ученых, ее понимание способствовало преодолению угроз и обеспечению состояния защищенности жизнедеятельности личности, общества и государства. Правовое регулирование обеспечения безопасности имеет длительную историю в России. Изначально в правовых документах были обозначены лишь определенные объекты, подлежащие защите и охране. Далее законодательством регулировались отдельные меры обеспечения безопасности. С середины XIX в. постепенно формировалось правовое регулирование безопасности и ее различных видов. В целом следует отметить, что в СССР регулировалось обеспечение безопасности, но преимущественно речь шла о государственной безопасности. Недостатком законодательства того периода, полагаем, было отсутствие правового регулирования безопасности личности.

2. На протяжении истории именно экономической безопасности и ее видам отводилась особая роль, начиная с закрепления в качестве объектов защиты прав собственности и завершая подробной регламентацией механизма обеспечения безопасности экономики. В силу своей специфики правовое регулирование экономической безопасности всегда выделялось из общего правового регулирования. Примечательно, что экономическая (финансовая и бюджетная) безопасность обеспечивалась посредством денежных реформ. 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.

Важнейшей особенностью, выделяемой в тенденции развития механизма обеспечения видов экономической безопасности, является обусловленный необходимостью обеспечения стабильности государства переход к правовому регулированию обеспечения бюджетной безопасности и оценке ее угроз.

Выделены пять этапов правового регулирования общественных отношений в области обеспечения бюджетной безопасности в России: XI–XV вв.; XVI – середина XIX в.; вторая половина XIX в. до 1917 г.; советский период; с 1991 г. по

настоящее время. Выявлено, что на всех этапах правового регулирования обеспечения безопасности в России бюджетная безопасность не была приоритетным направлением государственной политики.

Следует резюмировать, 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. Это объясняется разрозненностью и фрагментарностью финансово-правового регулирования бюджетной безопасности, что приводило к незащищенности бюджетной системы и дезорганизации бюджетной деятельности.

Финансово-правовое регулирование бюджетной безопасности на современном этапе также характеризуется отсутствием необходимой терминологии и понятийно-категориального аппарата, закрепленных в нормативных правовых актах, недостаточностью регламентации механизма обеспечения защищенности бюджетной системы и бюджетного процесса. Действующий 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. Остальные правовые документы, направленные на обеспечение безопасности, имеют подзаконную природу и стратегический характер, то есть принимаются, как правило, на определенный срок. Считаем, что по окончании действия правовых стратегий, принимаемых в сфере обеспечения различных видов безопасности, следует проводить оценку их результативности.

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.

Исторический анализ проблем правового регулирования бюджетной безопасности в России позволил выявить основные тенденции становления, развития правового обеспечения безопасности бюджетной сферы. В конечном итоге это позволит избежать допущенных ошибок и совершенствовать современную правоприменительную практику.

ГЛАВА II. ФИНАНСОВО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА БЮДЖЕТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

2.1. Объект бюджетной безопасности

Финансово-правовое регулирование обеспечения бюджетной безопасности имеет свои особенности по сравнению с обеспечением иных видов безопасности. Так, обеспечение бюджетной безопасности охватывает более узкую сферу деятельности, направленную на защищенность бюджетной, а не финансовой системы в целом и других систем жизнедеятельности личности, общества и государства. Субъектами, обеспечивающими безопасность бюджетной системы, выступают те же властные органы, но в этом случае их полномочия сосредоточены в бюджетной сфере. Соответственно, бюджетным законодательством предусмотрены полномочия участников бюджетных правоотношений, направленные непосредственно на защищенность объекта бюджетной безопасности. Угрозы и риски, негативно воздействующие на стабильность бюджетной системы, могут быть связаны с финансовой и экономической системой. При этом они имеют свою специфику и возможна бóльшая или меньшая степень отрицательного влияния угроз и рисков на бюджетную сферу. Правовые средства обеспечения бюджетной безопасности применяются для регулирования бюджетных отношений и управления ими.

Объект бюджетной безопасности специфичен. Напомним, что слагаемые безопасности конкретизируются в зависимости от ее объекта. Составляющие элементы бюджетной безопасности – это:

- 1) бюджетная система как объект, подлежащий защите;
- 2) субъекты, обеспечивающие защищенность бюджетной системы;
- 3) угрозы и риски, возникающие в бюджетной сфере;
- 4) правовые средства обеспечения бюджетной безопасности.

Как следует из сказанного ранее, в настоящее время объект бюджетной безопасности мало исследован в работах ученых-юристов. Так, например, Н.В. Омелёхина не рассматривает бюджетную безопасность в качестве

самостоятельной правовой категории. Она лишь указывает, что бюджетная система является одновременно объектом и средством обеспечения финансовой безопасности государства¹³⁹.

На основе ранее приведенных положений рассмотрим объект безопасности в бюджетной сфере более конкретно.

Бюджетная безопасность имеет общий, родовой, видовой и непосредственный объект. Исходя из устоявшихся в юридической научной литературе позиций, общим объектом в правовом смысле выступает определенный круг общественных отношений, объединенных задачами, благами, ценностями и интересами, по поводу которых они возникают¹⁴⁰. Полагаем, что 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. Не вызывает сомнений, что от их устойчивого развития в конечном итоге зависит безопасность бюджетной сферы. Следовательно, 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. Утрата целостности отдельно взятого звена бюджетной системы приведет к разрушению самой бюджетной системы, к потере ее функций. Следовательно, все бюджеты, входящие в структуру бюджетной системы России, представляют собой видовой объект бюджетной безопасности.

В свою очередь, отношения, связанные с непосредственным объектом бюджетной безопасности, складываются в более узкой сфере бюджетной деятельности, осуществляемой по поводу бюджетных средств отдельных

¹³⁹ См.: *Омельхина Н.В.* Бюджетная система Российской Федерации в системе институтов финансовой безопасности государства // Журнал российского права. – 2017. – № 7. – С. 83.

¹⁴⁰ См.: *Улезько С.И.* Указ. соч. – С. 70–74 ; *Винокуров В.Н.* Указ. соч. – С. 104–109.

бюджетов. Иными словами, непосредственным объектом бюджетной безопасности являются бюджетные средства соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Значимость и ценность бюджетных средств заключается в том, что они концентрируются в бюджетах и способствуют решению государственных задач экономического характера. Экономическая обеспеченность позволяет государству решать вопросы финансирования различных сфер общественной деятельности и влияет на благосостояние граждан. При этом бюджет может использоваться государством, только будучи оформленным в качестве закона, поскольку правовая форма бюджета предоставляет субъектам финансовых правоотношений возможность осуществлять действия с бюджетными средствами, регламентируя и ограничивая их использование. Здесь следует вести речь о бюджете не как об абстрактной категории, а о конкретных бюджетах, составляющих бюджетную систему Российской Федерации, а именно о федеральном, региональных, местных бюджетах и бюджетах государственных внебюджетных фондов.

Как указывалось ранее, объекты безопасности в целом и финансовой безопасности в частности связаны с интересами субъектов общественных отношений. Не является исключением и бюджетная безопасность. Участники бюджетных правоотношений имеют свои интересы. Общие бюджетные интересы субъектов бюджетных отношений заключаются в сбалансированности доходов и расходов, бездефицитности бюджетной системы, отсутствии долговых нагрузок, эффективности бюджетного процесса, продлении бюджетного периода, внедрении аудита эффективности, рациональности пополнения резервов, высоком уровне ликвидности активов, удовлетворении общественных нужд, независимости¹⁴¹. Так, бюджетные интересы означают потребности участников бюджетных правоотношений в эффективном и планомерном формировании и использовании бюджетных средств, они связаны с объектом бюджетной безопасности, а именно с бюджетной системой.

¹⁴¹ См.: Пискунова С.В. Указ. соч. – С. 20.

Интересы субъектов бюджетных правоотношений, связанные с бюджетной системой, могут быть весьма противоречивыми. Это может быть связано с направлением бюджетных средств, например, на оборонные цели или социальные нужды. Следовательно, участникам бюджетных правоотношений при использовании бюджетных средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и в ходе бюджетного процесса, несмотря на различные бюджетные интересы, следует руководствоваться общей целью – обеспечением бюджетной безопасности государства. К тому же бюджетные интересы участников бюджетных правоотношений могут зависеть от факторов, влияющих на безопасность бюджетной сферы, которыми выступают военные, торговые конфликты, другие обстоятельства, вызывающие дополнительную нагрузку на бюджет (например, неэффективная бюджетная политика, осуществляемая государством).

Особенность объекта бюджетной безопасности проявляется в действиях органов государства и местного самоуправления, осуществляемых в отношении бюджетных средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, которые в совокупности составляют бюджетную деятельность.

Категория «бюджетная деятельность» достаточно исследована в работах различных ученых. Это основанная на правовых нормах система действий субъектов бюджетных правоотношений, складывающихся по поводу аккумуляции, распределения и использования централизованного фонда денежных средств, бюджетного процесса, контроля в бюджетной сфере, применения мер финансово-правовой ответственности за бюджетные нарушения¹⁴². Заметим, что в определениях бюджетной деятельности,

¹⁴² См.: Крохина Ю.А. Бюджетное право и российский федерализм : моногр. / под ред. проф. Н.И. Химичевой. – М. : Норма, 2001. – С. 71 ; Омелян А.С. Бюджетная деятельность государства и местных образований – сфера возникновения бюджетных правоотношений // Финансово-правовая доктрина постсоциалистического государства. – 2003. – № 1. – С. 121 ; Жиленко С.В. К вопросу о понятии бюджетной деятельности субъекта Российской Федерации // Вестник Южно-Уральского гос. ун-та. – 2009. – № 17. – С. 79–83 ; Матненко А.С. Бюджетная деятельность государства как финансово-правовая категория // Законодательство и экономика. – 2008. – № 6. – С. 27–32.

предложенных различными авторами, не указано, что она включает в себя действия по обеспечению бюджетной безопасности.

Бюджетная деятельность отличается от иных видов публичной финансовой деятельности. Например, налоговая деятельность состоит из действий по установлению, введению и взиманию налогов, сборов, страховых взносов, проведению налогового контроля, рассмотрению жалоб по поводу актов налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц, привлечению к ответственности за совершение налогового правонарушения¹⁴³. Бюджетная и налоговая деятельность соотносятся при осуществлении налоговых расходов, но главным образом они тесно взаимосвязаны на этапе формирования доходов бюджета. Бюджетная деятельность включает в себя аккумуляцию доходов бюджета, а налоговая деятельность охватывает лишь отношения по взиманию налогов, сборов и страховых взносов. В соответствии с действующим законодательством бюджеты также формируются посредством мобилизации иных поступлений. На этапе формирования доходов бюджета бюджетная деятельность охватывает более широкий круг правоотношений, чем налоговая деятельность.

Далее можно указать на тесную взаимосвязь бюджетной деятельности с банковской, обусловленную тем, что государственная денежно-кредитная политика и организация денежного обращения с участием банковской системы влияет на стабильность поступления денежных средств в государственную казну и обеспечивает четкость и своевременность их использования. Кроме того, Центральный банк обслуживает счета бюджетов (ст. 155 БК РФ).

Таким образом, рассматриваемые виды финансовой деятельности государства выступают самостоятельными категориями и осуществляются в отношении различных объектов права. Общей их чертой является то, что они осуществляются в отношении бюджетных денежных средств.

Следует подробнее остановиться на бюджетном процессе как существенной части бюджетной деятельности, наиболее подверженной рискам и угрозам.

¹⁴³ См.: Налоговый кодекс РФ, часть первая от 31.07.1998 № 146-ФЗ // СЗ РФ. – 1998. – № 31, ст. 3824.

Бюджетный процесс – это деятельность его участников по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности¹⁴⁴. Действия участников бюджетного процесса разделены на последовательные стадии. Обратим внимание на то, что последовательность действий участников бюджетного процесса, установленная в ст. 6 БК РФ, не совпадает с наименованием стадий бюджетного процесса, закрепленным в ч. 3 БК РФ. С учетом указанного под бюджетным процессом следует понимать деятельность участников бюджетного процесса по составлению проектов бюджетов, рассмотрению и утверждению закона о бюджете, исполнению бюджета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности, бюджетному контролю.

Не следует отождествлять бюджетный процесс и бюджетную деятельность. Осуществление бюджетной деятельности связано со всеми отношениями, возникающими по поводу бюджетных средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а бюджетный процесс является частью бюджетной деятельности и реализуется только в отношении бюджета как финансово-правового плана образования и расходования бюджетных средств. В современных условиях без обстоятельного учета факторов неопределенности при принятии управленческих решений относительно бюджетных средств трудно представить эффективную и стабильную бюджетную деятельность.

Совокупность общественных отношений, складывающихся по поводу бюджетной системы Российской Федерации, составляет родовой объект бюджетной безопасности. Отметим некоторые аспекты, влияющие на безопасность бюджетной системы.

Бюджетная система Российской Федерации основана на началах трехуровневого построения, но несмотря на то что в России федеративное административно-территориальное устройство, ее бюджетная система имеет

¹⁴⁴ См.: СЗ РФ. – 1998. – № 31, ст. 3823.

черты излишней централизации. Так, Н.А. Шевелёва пишет: «сформировавшаяся в Российской Федерации бюджетная система характерна для унитарных государств, так как принцип единства бюджетной системы имеет приоритет над принципом самостоятельности бюджетов, а также в управлении преобладают способы централизации»¹⁴⁵.

Принцип единства бюджетной системы Российской Федерации и принцип самостоятельности бюджетов имеют большое значение для обеспечения бюджетной безопасности на федеральном, региональном и местном уровнях. Если принцип единства бюджетной системы направлен на унификацию бюджетной деятельности, то принцип самостоятельности бюджетов – на предоставление участникам бюджетных правоотношений прав, в том числе при осуществлении бюджетного процесса, а также на наделение ответственностью органов региональной и местной власти при принятии решений. Бюджетная безопасность обеспечивается в том числе соблюдением баланса между принципом единства бюджетной системы и принципом самостоятельности бюджетов. Представляется, что в федеративном государстве бюджетная система должна обладать признаками большей децентрализации.

Отношения, связанные с деятельностью, осуществляемой по поводу бюджетов бюджетной системы, являются видовым объектом бюджетной безопасности. В ст. 6 БК РФ под бюджетом понимается форма образования и расходования денежных средств, используемых для финансового обеспечения функций государства и местного самоуправления.

Несмотря на законодательное закрепление категории «бюджет», в теории финансового права предлагаются иные его определения. Так, О.В. Болтинова под бюджетом понимает «финансовый план образования, распределения и использования централизованного денежного фонда государственного или административно-территориального образования, утверждаемый соответствующими законодательными органами в форме закона (муниципальных

¹⁴⁵ Шевелёва Н.А. Бюджетная система России: проблемы правового регулирования в период интенсивных реформ : дис. ... д-ра юрид. наук. – СПб., 2005. – С. 8.

правовых актов) для осуществления задач и функций государства и муниципальных образований»¹⁴⁶. Согласимся, что определение рассматриваемого термина в БК РФ требует корректировки, поскольку определение бюджета как плана образования, распределения и использования денежных средств, а не как формы их образования и расходования в большей степени указывает на правовую природу бюджета.

Бюджеты различаются по территориальному признаку. В России формируется федеральный бюджет, а также региональные и местные бюджеты. Все бюджеты, формируемые в Российской Федерации, образуют бюджетную систему государства. Бюджеты государственных внебюджетных фондов служат дополнением бюджетной системы России, посредством которых государство выполняет свои социальные функции. Таким образом, бюджетная система Российской Федерации представляет собой совокупность федерального бюджета, бюджетов ее субъектов, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов¹⁴⁷.

Уделим внимание и иным составляющим структуры бюджетной безопасности и укажем, что все они так или иначе взаимосвязаны с ее объектом.

Состояние защищенности бюджетной системы обеспечивается субъектным составом, который выступает слагаемым бюджетной безопасности. Субъекты бюджетной безопасности непосредственно реализуют правовой порядок обеспечения безопасности бюджетной системы. Наиболее важное место в обеспечении защиты и охраны бюджетной системы занимают Счетная палата и Федеральное казначейство РФ, которые во взаимодействии с иными органами государственной и местной власти обеспечивают бюджетную безопасность. Также в обеспечении безопасности бюджетной системы задействованы судебные и правоохранительные органы. Более подробно деятельность субъектов в области обеспечения бюджетной безопасности будет рассмотрена в следующем параграфе.

¹⁴⁶ Болтинова О.В. Бюджетный процесс в Российской Федерации: теоретические основы и проблемы развития : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2008. – С. 11.

¹⁴⁷ См.: СЗ РФ. – 1998. – № 31, ст. 3823.

Угрозы как элемент бюджетной безопасности также более подробно будут рассматриваться далее. Здесь же укажем, что бюджетная система подвержена угрозам, возникающим в связи с недостатком средств бюджетов, нецелевым использованием и иными нарушениями, совершаемыми в отношении бюджетных средств. Например, показателями бюджетных угроз и рисков являются увеличение дефицита бюджета и формирование государственного, муниципального долга. Увеличение дефицита бюджета указывает на последующее сокращение бюджетных расходов на удовлетворение публичных интересов. Нарастание государственного (муниципального) долга повышает экономическую зависимость государства, субъектов Федерации и муниципальных образований от внешних рыночных факторов. Соответственно, существующие угрозы бюджетной системе обуславливают необходимость применения правовых средств – элементов бюджетной безопасности, способствующих оперативному реагированию на негативные факторы в бюджетной сфере. Данное обстоятельство обуславливает необходимость включения средств в структуру бюджетной безопасности.

Для обеспечения безопасности бюджетной системы следует учитывать экономические условия развития государства и согласованное взаимодействие органов государственной власти. Использование правовых средств значимо для обеспечения безопасности бюджетной системы наряду с экономическими и организационными средствами. Правовые средства служат созданию условий для эффективного обеспечения бюджетной безопасности, что свидетельствует о нацеленности субъектов на минимизацию угроз в бюджетной сфере. Правовые средства обеспечения бюджетной безопасности требуют более детального исследования, в связи с чем они будут рассмотрены далее.

В заключение укажем, что бюджетная безопасность имеет собственную структуру, отличную от иных видов безопасности. Главным структурным элементом бюджетной безопасности, указывающим на ее обособленность, является объект. Объект бюджетной безопасности множественный, он включает бюджетную деятельность, бюджетный процесс, бюджетную систему, бюджеты

бюджетной системы Российской Федерации, бюджетные средства, формирующие бюджеты разных уровней. Все компоненты бюджетной безопасности взаимосвязаны с ее объектом.

2.2. Полномочия субъектов обеспечения бюджетной безопасности

Важнейшим структурным элементом системы обеспечения бюджетной безопасности государства являются субъекты этой деятельности. Определение системы уполномоченных органов, обеспечивающих функционирование финансовой системы, позволяет выявить функции, связанные с обеспечением финансовой устойчивости, что является важнейшим направлением финансовой деятельности государства и муниципальных образований.

В теории финансового права такие коллективные субъекты финансовых правоотношений, как органы государственной власти, осуществляющие финансовую деятельность, принято разделять на органы общей компетенции и органы специальной компетенции. Именно в таком ракурсе полномочия органов государственной власти, обеспечивающих бюджетную безопасность, будут рассмотрены далее с целью достижения комплексности анализа темы настоящего исследования.

Характерными признаками органа государственной власти являются:

- наличие властных полномочий;
- реализация задач и функций, возложенных государством;
- осуществление определенного вида деятельности.

Деятельность по обеспечению бюджетной безопасности является сложным процессом, не тождественным бюджетной деятельности и имеющим свои особенности, которые заключаются в том, что участники бюджетных правоотношений в своей деятельности должны быть ориентированы на достижение результатов по минимизации рисков и угроз бюджетной системе.

Анализ полномочий органов, обеспечивающих безопасность бюджетной сферы, полагаем необходимым начать с законодательных (представительных) органов государственной власти.

Высший орган законодательной власти – Федеральное Собрание – является представительным и законодательным органом Российской Федерации. Парламент состоит из двух палат – Государственной Думы и Совета Федерации. Полагаем уместным обратить внимание на мнение С.А. Авакьяна, который не согласен с «усеченной» формулировкой ст. 94 Конституции РФ. Ученый считает, что действующая редакция указанной статьи «сознательно формулировалась весьма узко, чтобы ограничить роль парламента Российской Федерации, свести его роль к функциям представительства и законодательной деятельности»¹⁴⁸. Профессор предлагает внести поправки, закрепляющие за парламентом «функции народного представительства, законодательной власти, парламентского контроля, участия в формировании государственных органов, в обсуждении и решении важнейших вопросов государственной жизни».

Соглашаясь с указанной позицией, отметим, что Федеральное Собрание в соответствии с закрепленными в Конституции РФ исключительными полномочиями в сфере публичных финансов фактически осуществляет общегосударственное обеспечение бюджетной безопасности, поскольку именно данным органом принимаются федеральные законы, «формирующие структуру и правовые модели функционирования бюджетной системы и всей финансовой системы страны в целом»¹⁴⁹. Федеральное Собрание через Государственную Думу утверждает федеральный бюджет, через Совет Федерации в обязательном порядке рассматривает принятый закон о бюджете. Обязательному рассмотрению в Совете Федерации также подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам федеральных налогов и сборов и финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии.

¹⁴⁸ Авакьян С.А. Проекты законов о поправках к Конституции Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 2. – С. 24.

¹⁴⁹ Риски финансовой безопасности: правовой формат. – С. 115.

Важнейшей функцией данного органа является осуществление парламентского контроля в сфере бюджетных правоотношений, что выражается в обязательном представлении Федеральному Собранию отчетов об исполнении федерального бюджета, реализации различных государственных программ. К тому же в соответствии со ст. 101 Конституции РФ Государственная Дума и Совет Федерации образуют высший орган государственного аудита – Счетную палату РФ.

Счетная палата РФ осуществляет исключительно важные функции для общества, предоставляя достоверную и объективную информацию об управлении бюджетными средствами, а также устраняя и предупреждая правонарушения в бюджетной сфере, обеспечивая тем самым устойчивость финансовой системы и бюджетную безопасность.

Счетная палата – орган внешнего государственного аудита (контроля) порядка формирования, управления и распоряжения средствами федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов, федеральной собственностью. Данный орган также осуществляет внешний контроль за иными ресурсами в пределах своей компетенции¹⁵⁰. Одной из функций Счетной палаты законодатель закрепил оценку эффективности указанных процессов в целях обеспечения безопасности Российской Федерации и социально-экономического развития страны.

С.М. Шахрай указывает, что полномочия Счетной палаты РФ распространяются на всех экономических субъектов вне зависимости от видов и форм собственности, если «они получают, перечисляют, используют средства из федерального бюджета или используют федеральную собственность либо управляют ею, а также имеют предоставленные федеральным законодательством или федеральными органами государственной власти налоговые, таможенные и

¹⁵⁰ См.: О Счетной палате Российской Федерации : федер. закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ // СЗ РФ. – 2013. – № 14, ст. 1649 ; Постановление Верховного Суда РФ от 28.12.2018 № 5-АД18-90 [Электронный ресурс] // Верховный Суд РФ : сайт. – URL: <https://www.vsrp.ru> (дата обращения: 02.03.2021).

иные льготы и преимущества»¹⁵¹. Мнение ученого подтверждается задачами Счетной палаты, закрепленными в Законе о Счетной палате. Здесь следует указать, что обеспечение безопасности федеральных ресурсов осуществляется Счетной палатой в рамках контрольных и экспертно-аналитических функций.

Президент РФ занимает важное место в системе обеспечения национальной безопасности. Ключевая роль Президента РФ в системе финансовой (бюджетной) безопасности определяется Конституцией РФ. Компетенция главы государства в сфере финансовых отношений и обеспечения финансовой безопасности определяется тем, что Президент РФ, среди прочего, принимает меры по охране суверенитета страны, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Так, в ежегодных посланиях Федеральному Собранию РФ отражается бюджетно-налоговая политика, актуализируются вопросы сбалансированности бюджетов бюджетной системы, реформирования межбюджетных отношений и др. Кроме того, вопросы обеспечения бюджетной безопасности реализуются посредством издания соответствующих указов. В БК РФ закреплено полномочие Президента РФ по изданию указов, регулирующих отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, осуществления государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга.

Анализ правовых основ организации и деятельности органов исполнительной власти в сфере обеспечения бюджетной безопасности представляется необходимым не только с точки зрения установления его содержания по особенностям полномочий органов государственной власти, но и с позиции уяснения правового положения органов – субъектов, непосредственно участвующих в бюджетных правоотношениях, на которых и возложена основная

¹⁵¹ *Шахрай С.М.* Государственный аудит в России: принципы организации и функционирования // Право и финансовый контроль : моногр. / отв. ред. Н.М. Казанцева, Е.И. Иванова. – М. : Эксмо, 2009. – С. 73.

нагрузка в определении, установлении критериев и параметров, отвечающих требованиям бюджетной безопасности.

Конституция РФ закрепляет полномочия Правительства РФ по обеспечению проведения в стране единой финансовой, кредитной и денежной политики. Состояние финансовой (бюджетной) системы определяют реализуемая Правительством РФ и исполнительными органами государственной власти финансовая политика и уровень бюджетной безопасности, поскольку именно Правительство РФ принимает меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности и т. д. В соответствии со ст. 3 БК РФ федеральные органы исполнительной власти принимают акты, регулирующие бюджетные правоотношения, а «составление проектов бюджетов – исключительная прерогатива Правительства РФ, высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местных администраций муниципальных образований» (ст. 171 БК РФ). Правительство РФ обеспечивает исполнение федерального бюджета. Таким образом, оно является эпицентром правового регулирования бюджетных отношений, для чего осуществляет исполнительную власть в стране.

Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»¹⁵² одним из полномочий Правительства РФ называет обеспечение совершенствования бюджетной системы. Если толковать ст. 15 указанного закона буквально, то Правительство РФ должно обеспечить совершенствование совокупности федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов (ст. 6 БК РФ). При этом необходимо исходить из принятого в финансовом праве определения бюджета в трех аспектах: правовом, экономическом и материальном. Следовательно, обеспечение совершенствования бюджета есть процесс улучшения централизованного фонда денежных средств государства и муниципальных образований, финансового

¹⁵² См.: О Правительстве Российской Федерации : федер. конституц. закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ // СЗ РФ. – 1997. – № 51, ст. 5712.

плана государства или муниципального образования и тех финансовых отношений, которые возникают в связи с формированием, распределением и использованием централизованных денежных фондов, в целях реализации задач, стоящих перед публичными организациями. Все указанные положения законодателя ясны и не вызывают вопросов. С другой стороны, как видим, «выпадает» четкая регламентация достаточно расплывчатого определения «совершенствование», то есть улучшения. Как справедливо указывает Т.В. Конюхова, «применительно к законодательству язык должен адекватно раскрывать содержание того или иного понятия, называть его родовые и (или) видовые признаки, давать характеристики в сжатой, обобщающей форме»¹⁵³.

Как в реальной жизни реализуется данное полномочие Правительства РФ? Им принимаются нормативные правовые акты, определяющие содержание бюджетной политики и бюджетной реформы. По мнению ученых, в России «Правительство может быть отнесено к числу ключевых риск-менеджеров в сфере финансовой безопасности»¹⁵⁴.

Таким образом, Правительство РФ является непосредственным участником системы обеспечения бюджетной безопасности, поскольку законодатель закрепил его триединые полномочия:

- руководство работой федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти;
- контроль их деятельности в сфере бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики;
- обеспечение обороны и государственной безопасности Российской Федерации.

Основная нагрузка по обеспечению совершенствования бюджетной системы, наряду с Правительством РФ, на практике возлагается на Министерство финансов РФ.

¹⁵³ Конюхова Т.В. Институты бюджетного права Российской Федерации : науч.-практ. пособие. – М. : ЭКСМО, 2009. – С. 33.

¹⁵⁴ Риски финансовой безопасности: правовой формат. – С. 120.

Минфин России – федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию различных направлений. Бюджетная сфера не является исключением. В Постановлении Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации»¹⁵⁵ закреплены широкие полномочия Минфина России в финансовой и бюджетной сферах (например, разработка, составление проекта федерального бюджета и представление его в Правительство РФ; непосредственное управление государственным долгом Российской Федерации и др.). Так, в интересующем нас аспекте следует указать на проведение риск-менеджмента, что регламентировано принятыми Минфином соответствующими нормативными актами. Кроме того, будучи финансовым органом, Минфин России уполномочен применять бюджетные меры принуждения к нарушителям бюджетного законодательства, что демонстрирует, среди прочего, возможность обеспечения им безопасности бюджетной сферы.

Минфин России конкретизирует, углубляет свои полномочия в рассматриваемой сфере через деятельность Федерального казначейства, осуществляющего кассовое обслуживание исполнения бюджетов, а также контроль (предварительный и текущий) всех операций, проводимых участниками бюджетного процесса с денежными средствами федерального бюджета. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 703 «О Федеральном казначействе»¹⁵⁶ казначейство осуществляет прогнозирование, кассовое планирование средств федерального бюджета и управление операциями на едином счете федерального бюджета, а также полномочия по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере и ряд иных полномочий в рамках риск-менеджмента. Будучи участником государственной программы «Управление

¹⁵⁵ См.: О Министерстве финансов Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 329 // СЗ РФ. – 2004. – № 31, ст. 3258.

¹⁵⁶ См.: О Федеральном казначействе : постановление Правительства РФ от 01.12.2004 № 703 // СЗ РФ. – 2004. – № 49, ст. 4908.

государственными финансами и регулирование финансовых рынков»¹⁵⁷, казначейство активно принимает участие в обеспечении долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы страны, повышении качества управления государственными финансами и правового регулирования финансового рынка, содействию цифровизации финансовой системы.

Федеральное казначейство является уникальным звеном в механизме защиты бюджетной системы, обеспечивающим минимизацию рисков и угроз в системе кассового исполнения бюджета¹⁵⁸. Именно поэтому меры по обеспечению безопасности управленческих процессов казначейскими счетами бюджетов должны быть в приоритете и найти отражение не только в стратегическом развитии этой федеральной службы, но и в действующем законодательстве.

Федеральная налоговая служба также входит в систему органов, обеспечивающих бюджетную безопасность, поскольку осуществляет деятельность, направленную на формирование налоговых доходов бюджетов бюджетной системы. В соответствии с законодательством Федеральная налоговая служба, будучи федеральным органом исполнительной власти, осуществляет «функции по контролю за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой, а также своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и сборов, иных обязательных платежей»¹⁵⁹.

Законодатель также обеспечивает защищенность федеральных ресурсов посредством внутреннего потенциала. Поэтому в число субъектов,

¹⁵⁷ См.: Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» : постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 320 [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL : <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 02.03.2021).

¹⁵⁸ См.: Формат руководства рисками и угрозами регламентирован Стандартом управления внутренними (операционными) казначейскими рисками в Федеральном казначействе // Об утверждении Стандарта управления внутренними (операционными) казначейскими рисками в Федеральном казначействе : приказ Казначейства России от 29.09.2017 № 259 [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁵⁹ См.: Об утверждении Регламента Федеральной налоговой службы : приказ Федеральной налоговой службы от 17.02.2014 № ММВ-7-7/53@ «» // Российская газета. – 2014. – № 124 ; Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе : постановление Правительства РФ от 30.09.2004 № 506 // СЗ РФ. – 2004. – № 40, ст. 3961.

обеспечивающих безопасность в бюджетной сфере, следует отнести участников организации и осуществления внутреннего финансового аудита. В соответствии с положениями БК РФ указанные субъекты наделены полномочиями по организации и осуществлению внутреннего финансового аудита (ст. 160.2-1 БК РФ).

Центральный банк РФ (Банк России) играет важную роль в процессе обеспечения безопасности бюджетной сферы, поскольку:

- 1) выделен законодателем в отдельную группу участников бюджетного процесса;
- 2) является главным администратором доходов бюджетов.

Кроме того, в соответствии с Федеральным законом от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»¹⁶⁰ Банк России действует в целях защиты и обеспечения устойчивости рубля, обеспечения стабильности национальной платежной системы и финансового рынка, укрепления банковской системы, что имеет непосредственное отношение к системе обеспечения бюджетной безопасности.

Банк России является субъектом отношений по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. В соответствии с Федеральным законом от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»¹⁶¹ Банк России осуществляет ряд мероприятий в указанной сфере.

Банк России также является участником противодействия коррупции. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»¹⁶² закрепляет обязанность служащих Центрального банка принимать

¹⁶⁰ См.: О Центральном банке Российской Федерации (Банке России) : федер. закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ // СЗ РФ. – 2002. – № 28, ст. 279.

¹⁶¹ См.: О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма : федер. закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ // СЗ РФ. – 2001. – № 33 (ч. I), ст. 3418.

¹⁶² См.: О противодействии коррупции : федер. закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ // СЗ РФ. – 2008. – № 52 (ч. I), ст. 6228.

меры противодействия коррупции. Содержанием установленных указанным федеральным законом обязанностей служащих банка является уведомление в соответствии со ст. 9–11 об обращении к ним каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений и принятие мер по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов.

Важнейшее направление деятельности Центрального банка – банковский надзор. Как показала практика, деятельность кредитных организаций носит рисковый характер, что обуславливает осуществление Центральным банком особой деятельности, позволяющей применить меры государственного принуждения, а это способствует поддержанию стабильности банковской системы, минимизации банковских рисков.

Таким образом, функции Банка России по осуществлению банковского надзора, контроля и надзора за деятельностью некредитных финансовых организаций, валютного регулирования и валютного контроля и др., закрепленные в законодательстве, указывают на то, что он может быть отнесен к числу субъектов, полномочия которых направлены на минимизацию рисков и угроз, оказывающих негативное воздействие на бюджетную систему.

Федеральную службу по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг) также следует включить в список субъектов, обеспечивающих состояние защищенности бюджетной сферы. Он осуществляет функции по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения, а также функции национального центра по оценке угроз национальной безопасности, возникающих в результате совершения операций (сделок) с денежными средствами или иным имуществом, и по выработке мер противодействия этим угрозам¹⁶³. Важно, что Росфинмониторинг в качестве своего ключевого направления осуществляет реализацию требования ФАТФ,

¹⁶³ См.: Вопросы Федеральной службы по финансовому мониторингу : указ Президента РФ от 13.06.2012 № 808 // СЗ РФ. – 2012. – № 25, ст. 3314.

регламентирующих определение, оценку и понимание рисков, связанных с отмыванием денег и финансированием терроризма¹⁶⁴.

Правоохранительные органы занимают особое место в обеспечении безопасности государства в целом и бюджетной безопасности в частности. Например, Федеральная служба безопасности (ФСБ России) – единая централизованная система органов федеральной службы безопасности, осуществляющая (в пределах своих полномочий) решение задач по обеспечению безопасности Российской Федерации.

В соответствии с действующим законодательством таможенные органы можно отнести к органам, обеспечивающим экономическую, а следовательно, и финансовую (бюджетную) безопасность. Во-первых, таможенные органы осуществляют свою деятельность на основании ряда нормативных правовых актов, непосредственно регулирующих экономическую деятельность. Например, одной из целей Федерального закона от 3 августа 2018 г. № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹⁶⁵ является обеспечение экономической безопасности Российской Федерации при осуществлении внешней торговли товарами.

Во-вторых, таможенные органы пользуются правами и несут обязанности налоговых органов по взиманию налогов при перемещении товаров через таможенную границу Евразийского экономического союза в соответствии с таможенным законодательством Таможенного союза ЕАЭС и законодательством Российской Федерации о таможенном деле, НК РФ, иными федеральными законами о налогах, а также иными федеральными законами (ст. 34 НК РФ). К тому же при проведении таможенного контроля таможенные органы используют

¹⁶⁴ См.: Оценка рисков отмывания денег и финансирования терроризма на национальном уровне. Руководящие указания ФАТФ. – М., 2013 [Электронный ресурс]. – URL: https://eurasiangroup.org/FATF_risk_assessment.pdf (дата обращения: 02.03.2021).

¹⁶⁵ См.: О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 03.08.2018 № 289-ФЗ [Электронный ресурс] // Офиц. интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 02.03.2021).

систему управления рисками в соответствии с законодательством государств-членов о таможенном регулировании. Из указанных положений следует, что таможенные органы обеспечивают финансовую, в том числе бюджетную, безопасность государства.

Генеральную прокуратуру РФ и органы прокуратуры необходимо отнести к органам, содействующим обеспечению финансовой безопасности. В целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура РФ осуществляет ряд полномочий, закрепленных в Федеральном законе от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»¹⁶⁶.

В свое время ученые писали, что «на органы прокуратуры Конституция СССР возложила обязанность ограждать права граждан от каких бы то ни было посягательств, тщательно проверять жалобы и заявления и принимать меры к устранению нарушений законности и восстановлению прав жалобщика»¹⁶⁷. Следует согласиться с Д.М. Валеевым в том, что «Генеральная прокуратура Российской Федерации выполняет ряд важных функций в сфере финансовых отношений, является главным распорядителем средств федерального бюджета, участвует в обсуждении отчета о выполнении федерального бюджета, в свою очередь органы прокуратуры являются получателями бюджетных средств, дают санкции на применение ареста имущества в системе налоговых отношений, осуществляют надзор за законностью в целом за использованием публичных финансов»¹⁶⁸.

Следует отметить также роль судебных органов в механизме обеспечения бюджетной безопасности. Как пишет Х.В. Пешкова, «суды, не выступая в

¹⁶⁶ См.: О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17.01.1992 № 2202-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1992. – № 8, ст. 366.

¹⁶⁷ *Евтихийев И.И., Власов В.А.* Административное право СССР : учебник для юридических ин-тов и фак. – М. : Юридическое изд-во, 1946. – С. 112.

¹⁶⁸ *Валеев Д.М.* Правовое положение прокуратуры в финансовых правоотношениях : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2011. – С. 3.

большинстве случаев непосредственными субъектами налоговых и бюджетных отношений, выполняют роль в осуществлении государством финансовой деятельности. Реализация полномочий судебных органов – гарантия соблюдения принципа законности в финансовой деятельности государства»¹⁶⁹.

Судебные органы, по мнению отдельных авторов, относятся к субъектам управления рисками¹⁷⁰. В соответствии с действующим законодательством Конституционный Суд РФ разрешает дела о соответствии БК РФ Конституции РФ, отдельным положениям федерального закона о федеральном бюджете и т. д. Верховный Суд РФ в порядке рассмотрения административных дел осуществляет не только управление рисками, но и содействует обеспечению состояния защищенности и стабильности бюджетной системы. Арбитражные суды, рассматривая дела по разрешению экономических споров, осуществляют защиту прав и законных интересов Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований, а также органов государственной и муниципальной власти и их должностных лиц в сфере экономической и бюджетной деятельности.

В обеспечении бюджетной безопасности принимают участие региональные и местные органы власти. Как правило, властные органы субъектов Федерации и муниципальных образований наделены соответствующими полномочиями относительно территориальных бюджетов. Например, согласно Федеральному закону от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований формируются контрольно-счетные органы¹⁷¹. Контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований призваны осуществлять финансовый контроль на соответствующих территориях. Заметим, что указанный федеральный закон не конкретизирует

¹⁶⁹ *Пешкова Х.В.* Вопросы налоговых и бюджетных правоотношений в судебной практике : моногр. – М. : ИНФРА-М, 2012. – С. 3.

¹⁷⁰ См.: Риски финансовой безопасности: правовой формат. – С. 132.

¹⁷¹ См.: Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований : федер. закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ // СЗ РФ. – 2011. – № 7, ст. 903.

четко методы финансового контроля, посредством которых обеспечивается безопасность бюджетной системы.

Таким образом, 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 рассматриваемой 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 бюджетной безопасности.

Прежде всего, следует указать на положение ст. 10 Конституции РФ, из которого следует, что законодательная и исполнительная власть являются паритетными участниками бюджетного процесса. Однако необходимо заметить, что Федеральное Собрание при анализе проекта федерального бюджета руководствуется представляемыми исполнительной властью аналитическими данными. А это «ставит Федеральное Собрание в полную зависимость от Правительства РФ, вынуждая опираться на информацию из источников, предоставляемых министерствами, службами и агентствами»¹⁷², что в действительности приводит к дублированию позиции Правительства РФ, поскольку во всех выпускаемых экспертных и аналитических материалах не выявляются другие подходы к рассматриваемым проблемам.

В данной связи заслуживает положительной оценки позиция Е.М. Вожовой, исследовавшей зарубежный опыт и призывающей «решить проблему и соблюсти систему "сдержек и противовесов" между законодательной и исполнительной властью путем институционализации информационно-аналитической деятельности российского парламента»¹⁷³.

¹⁷² *Вожова Е.М.* Финансовая правосубъектность Министерства финансов Российской Федерации в бюджетном процессе // Современное право. – 2015. – № 9. – С. 69.

¹⁷³ В США при парламенте (Конгрессе) создана независимая и беспартийная информационно-аналитическая служба – Бюджетное управление Конгресса, которое является для Конгресса независимым источником информации, предоставляющим объективные и

В аспекте рассматриваемых вопросов полагаем необходимым обратить внимание еще на одну позицию законодателя. Как уже было указано, Минфин России несет основную нагрузку в процессе минимизации рисков и угроз бюджетной безопасности. На основании Постановления Правительства РФ от 24 марта 2018 г. № 326 (ред. от 29 мая 2020 г.) «Об утверждении Правил составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»¹⁷⁴ Минфин полностью организует составление и составляет проект федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период, а также участвует в составлении проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период. В данном процессе принимают участие Министерство экономического развития РФ, Министерство здравоохранения РФ, Министерство труда и социальной защиты РФ, органы управления государственными внебюджетными фондами, которые представляют необходимую информацию в целях составления проекта федерального бюджета. Как видим, круг участников обеспечения бюджетной безопасности расширяется, поскольку все указанные министерства должны обеспечить достоверность представленной информации, в результате влияющей на стабильность и устойчивость бюджетной системы. Следовательно, все государственные органы, вовлеченные в процесс составления проекта федерального бюджета, должны напрямую подчиняться независимому органу, осуществляющему не только анализ финансовых и структурных реформ в экономике государства, но и

всесторонние данные относительно всех параметров рассматриваемого проекта федерального бюджета, позволяющим законодательной власти принимать взвешенные решения на базе рассмотрения альтернативных вариантов и выбора наиболее оптимальных (*Вожова Е.М.* Указ. соч. – С. 61–69).

¹⁷⁴ См.: Об утверждении Правил составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 24.03.2018 № 326 [Электронный ресурс] // Офиц. интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 02.03.2021).

обеспечить взаимодействие и координацию полномочий органов власти, вовлеченных в бюджетный процесс.

Также отметим, что в действующем законодательстве указаны случаи введения и полномочия временной финансовой администрации, но не содержится порядок ее формирования. Представляется возможным наделить Федеральное казначейство полномочиями по формированию временной финансовой администрации в предусмотренных правовыми актами ситуациях.

Выявление в процессе бюджетной деятельности и бюджетном процессе отклонений параметров, отражающих пороговые значения бюджетной безопасности, осуществляется главным образом Министерством финансов РФ и финансовыми органами исполнительной власти субъектов Федерации. При составлении проектов бюджетов следует учитывать сложившуюся экономическую ситуацию в определенный момент времени. Формирование закона о бюджете необходимо осуществлять с учетом показателей уровня дефицита бюджета, объема государственного долга и иных индикаторов, указывающих на безопасность бюджетной деятельности и бюджетного процесса. При этом должны быть установлены предельные экономические параметры показателей бюджетной безопасности.

Разработка и реализация системы мер по предупреждению и минимизации рисков и угроз в бюджетной сфере подразумевает правовое обеспечение деятельности субъектов бюджетной безопасности. В правовых актах, регулирующих положение и деятельность указанных субъектов, должны быть предусмотрены полномочия по обеспечению безопасности бюджетной системы и бюджетного процесса. Отметим, что в настоящее время уже предпринимаются некоторые попытки по выработке и реализации мер по минимизации бюджетных угроз и рисков, например в «Предложениях по подходам к составлению карты рисков в финансово-бюджетной сфере органов финансового контроля, являющихся органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (одобрены Советом по вопросам внутреннего государственного контроля,

протокол от 11 сентября 2019 г. № 2)¹⁷⁵. При этом система мер по предупреждению и минимизации рисков и угроз в бюджетной сфере не сформирована полностью, так как не имеет достаточной правовой основы, что выражается в том числе в отсутствии понятийного аппарата в обозначенной области.

Систематическое и своевременное проведение экспертиз принимаемых решений по вопросам обеспечения безопасности бюджетной системы должно стать одним из направлений деятельности государства в этой сфере. Полагаем, что ст. 24 Федерального закона о Счетной палате необходимо дополнить пунктом 8 следующего содержания: «по решениям, принимаемым по вопросам обеспечения безопасности бюджетной системы». Возложение данного вида деятельности на Счетную палату представляется целесообразным, поскольку она наделена и иными экспертными и аналитическими полномочиями.

С целью разработки совокупных мер по соблюдению бюджетной дисциплины и применению мер государственного принуждения к нарушителям бюджетного законодательства необходимо систематизировать правовые нормы, регулирующие порядок применения финансово-правовой ответственности в части бюджетных нарушений и полномочий органов государственной власти.

Завершая данный параграф, сделаем некоторые выводы.

Существующие в настоящее время нерешенные проблемы правового обеспечения безопасности бюджетной системы не позволяют уполномоченным участникам бюджетных правоотношений полностью реализовать весь спектр правовых средств противодействия рискам и угрозам в бюджетной сфере. В частности, не решены вопросы в отношении конкретных полномочий по обеспечению бюджетной безопасности. Имеющие место недостатки правового регулирования функций по обеспечению стабильности бюджетной системы, ряд

¹⁷⁵ См.: Предложения по подходам к составлению карты рисков в финансово-бюджетной сфере органов государственного финансового контроля, являющихся органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (одобр. Советом по вопросам внутреннего государственного контроля, протокол от 11.09.2019 № 2) [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

проблем в правовом механизме минимизации угроз, отсутствие четкой регламентации полномочий в сфере бюджетной деятельности показали, что комплексная юридическая регламентация системы обеспечения бюджетной безопасности в настоящее время отсутствует.

Полагаем, что деятельность государства, его органов, по обеспечению бюджетной безопасности Российской Федерации должна осуществляться по следующим основным направлениям:

- выявление в процессе бюджетной деятельности и бюджетном процессе 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. Именно поэтому 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. Представляется, что 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. Создание данного органа позволит не только получить эффективные результаты мониторинга и управления рисками и угрозами, возникающими в процессе бюджетной деятельности, но и выявить признаки недобросовестного поведения конкретного субъекта бюджетных правоотношений, правильно их квалифицировать, а также принять меры к нарушителям финансовой дисциплины.

2.3. Правовая характеристика угроз и рисков в бюджетной сфере

До сих пор в научной литературе отсутствуют комплексные, одновременно связанные между собой исследования, позволяющие представить полную картину механизма эффективного правового регулирования обеспечения бюджетной безопасности, а потому угрозы бюджетной безопасности фактически не рассмотрены в научных работах правоведов. Исключение составляет монография «Риски финансовой безопасности: правовой формат», авторы которой различают понятия «угрозы» и «риски», отмечают, что указанные понятия «являются многозначными и требуют от уполномоченных органов максимально корректного их употребления, с четким указанием именно того содержания (либо его аспекта), которое подразумевается в каждом конкретном случае их применения»¹⁷⁶.

В экономической литературе на исследовании бюджетных рисков сделан основной акцент. Следует отметить, что тонкая корреляция угроз и рисков в бюджетной сфере как правовых и экономических категорий позволяет не только выявить наличие и действие потенциальных деструктивных факторов, но и разработать новые подходы к проблеме правового регулирования обеспечения бюджетной безопасности.

¹⁷⁶ См.: Риски финансовой безопасности: правовой формат. – С. 30.

Угрозы и риски бюджетной безопасности на основе результатов подробного анализа уже имеющихся в теории финансового права и экономики положений следует рассматривать как основание финансово-правового механизма обеспечения бюджетной безопасности. Они представляют собой конкретные формы опасности, возникающие в бюджетной сфере, оказывающие негативное влияние на функционирование бюджетной системы.

О конкретных угрозах, возникающих в бюджетной сфере, называя их болезнями, в своем философском труде «Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского» писал Т. Гоббс. Он указывал в качестве «болезни» государства трудность взимания денег для государственных потребностей у подданных и концентрацию государственных финансов в руках монополистов¹⁷⁷. Иными словами, Т. Гоббс говорил о том, что вследствие осознания своих прав на имущество население перестает осуществлять платы в бюджет. Власть, замечая сокращение денежных поступлений, необходимых для преодоления различных опасностей, когда дальнейшее снижение государственных расходов больше невозможно, принимает меры по сбору платежей с населения посредством издания законодательных актов. Но такие действия не всегда приводят к планируемому результату. Тогда верховная власть вынуждена применить насильственные меры для пополнения казны, иначе сложившаяся ситуация может привести к гибели государства. Частое применение подобных мер в итоге приводит к разрушению государства или повиновению населения. Т. Гоббс обозначил проблемы образования публичных денежных фондов и монополизации экономики, которые актуальны для бюджетной сферы и в настоящее время.

Из предыдущих параграфов видно, что угрозы бюджетной системе связаны с общим состоянием экономики страны. В ст. 17 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – ФЗ о стратегическом планировании) предусматривается принятие

¹⁷⁷ См.: Гоббс. Т. Левиафан. – М. : Мысль, 2001. – С. 228.

документов в сфере обеспечения национальной безопасности¹⁷⁸. Согласно п. 56 Стратегии национальной безопасности угрозами в области экономики являются ее низкая конкурентоспособность, сохранение экспортно-сырьевой модели развития и высокая зависимость от внешнеэкономической конъюнктуры, отставание в разработке и внедрении перспективных технологий, незащищенность национальной финансовой системы от действий нерезидентов и спекулятивного иностранного капитала, уязвимость ее информационной инфраструктуры, несбалансированность национальной бюджетной системы, учет прав собственности в отношении значительной части организаций в иностранных юрисдикциях, ухудшение состояния и истощение сырьевой базы, сокращение добычи и запасов стратегически важных полезных ископаемых, прогрессирующая трудонедостаточность, сохранение значительной доли теневой экономики, условий для коррупции и криминализации хозяйственно-финансовых отношений, незаконной миграции, неравномерное развитие регионов, снижение устойчивости национальной системы расселения¹⁷⁹. В соответствии с ФЗ о стратегическом планировании была принята Стратегия экономической безопасности, в которой, как и в Стратегии национальной безопасности, одной из основных угроз экономической безопасности обозначена несбалансированность национальной бюджетной системы¹⁸⁰. Несбалансированность национальной бюджетной системы определена в качестве единственной стратегической угрозы в бюджетной сфере. Она является следствием различных факторов, по сути, способствующих дестабилизации бюджетной системы. Полагаем, что «несбалансированность» – понятие, охватывающее широкий круг составляющих его элементов.

Как было отмечено, угрозы финансовой безопасности подразделяются по длительности негативного воздействия на кратковременные, периодические и долгосрочные; по источнику возникновения – на внешние и внутренние; по степени опасности – на незначительные, опасные и чрезвычайно опасные.

¹⁷⁸ См.: О стратегическом планировании в Российской Федерации : федер. закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ // СЗ РФ. – 2014. – № 26 (ч. I), ст. 3378.

¹⁷⁹ См.: СЗ РФ. – 2016. – № 1 (ч. II), ст. 212.

¹⁸⁰ См.: СЗ РФ. – 2017. – № 20, ст. 2902.

Представляется возможным классифицировать угрозы бюджетной безопасности по этим же основаниям.

Анализ научной литературы позволяет выделить следующие внешние угрозы бюджетной безопасности: возрастание государственного внешнего долга, зависимость национальной экономики от внешнеэкономических факторов, низкий уровень конкурентоспособности экономики и др. Внутренние угрозы бюджетной системы рассматриваются как возникающие в пределах государства и связанные с экономически необоснованными решениями, правонарушениями, коррупцией, теневой экономикой, снижением потребительского спроса и иными обстоятельствами.

Кратковременные угрозы, возникающие в бюджетной сфере, могут быть обусловлены недлительными экономическими трудностями страны. Периодические угрозы возникают в течение бюджетного процесса, например, они могут быть связаны с разногласиями в парламенте при утверждении закона о бюджете. Долгосрочной угрозой бюджетной безопасности выступает несбалансированность бюджетной системы.

К незначительным угрозам относится нереалистичность бюджетной информации. Опасными угрозами являются правонарушения в бюджетной сфере. Недостаточность бюджетных средств в условиях чрезвычайных ситуаций и военных конфликтов выступает крайне опасной угрозой бюджетной безопасности.

Добавим, что угрозы бюджетной безопасности можно классифицировать и по степени воздействия на бюджетную систему. По этому основанию выделяются прямые и косвенные угрозы. Прямые угрозы, возникающие в бюджетной сфере, оказывают негативное влияние непосредственно на бюджетную систему. К ним относятся, например, бюджетные нарушения, превышение допустимого уровня дефицита бюджета и др. Косвенные угрозы бюджетной системе могут быть не связаны напрямую с бюджетной сферой, но отрицательно воздействуют на бюджетную безопасность, в том числе через некоторые экономические процессы.

Рассмотрим более подробно внутренние угрозы, возникающие в бюджетной сфере, поскольку они, на наш взгляд, оказывают большее воздействие, чем внешние угрозы, на функционирование и развитие бюджетной системы. Внутренние угрозы подразделяются на прямые и косвенные. Сначала выявим особенности внутренних прямых угроз бюджетной безопасности.

Прямыми угрозами бюджетной безопасности являются нарушения бюджетного законодательства – деяния, запрещенные бюджетным законодательством, имеющие противоправный характер и влекущие за собой опасное состояние бюджетной системы. Укажем на некоторые особенности в контексте заявленной темы диссертации.

Для начала отметим, что в БК РФ не используется понятие «бюджетное правонарушение», нет указания и на вину субъектов, поименованных в ст. 306.1 БК РФ. Данная позиция законодателя, по сути, является «смягчающим обстоятельством», поскольку бюджетное нарушение является бюджетным правонарушением – основанием применения мер юридической ответственности, а не бюджетных мер принуждения.

Главным признаком, выделяющим бюджетное нарушение из всех видов правонарушений, является то, что его субъект – должностное лицо органа государственной или муниципальной власти, так или иначе связанное с движением бюджетных средств. Статья 306.1 БК РФ субъектами бюджетного нарушения называет: финансовый орган, главного распорядителя бюджетных средств, распорядителя бюджетных средств, получателя бюджетных средств, главного администратора доходов бюджета, главного администратора источников финансирования дефицита бюджета. Как пишет Е.С. Алексеева, «к таким лицам бессмысленно применять карательные меры воздействия. Не имеет смысла и применение к ним мер, которые имеют компенсационный характер, так как участники бюджетного процесса являются органами публичной власти,

казенными учреждениями, функционирующими за счет средств бюджета и наделенными публичным имуществом»¹⁸¹.

На данный факт обращает внимание и профессор Д.Л. Комягин, по мнению которого неэффективность применения мер государственного принуждения подтверждается тем, что «бюджетная ответственность представляет собой ответственность не просто без вины, но вовсе без отвечающего лица. При применении бюджетных мер принуждения не достигается карательной и компенсационной целей»¹⁸².

Само понятие бюджетного нарушения, закрепленное в БК РФ, не содержит указания на общественную опасность деяния и виновность совершившего его лица. Любое правонарушение – социально вредное, противоправное и виновное деяние. Правонарушитель «должен позаботиться о знании норм, регулирующих отношения, в которые он вступил или намеревается вступить»¹⁸³. То есть здесь важно то, что субъект бюджетного правонарушения, будучи должностным лицом, обязан руководствоваться презумпцией знания закона.

Не будет лишним напомнить, что еще в советские годы В.В. Бесчеревных указывал на то, что «субъектами бюджетных правоотношений, в отличие от других видов финансовых правоотношений (налоговых, кредитных и др.), не являются отдельные колхозы, кооперативные предприятия и организации и граждане. Дело в том, что ни колхозы, ни кооперативные предприятия и организации, ни отдельные граждане не участвуют в процессе распределения доходов и расходов между бюджетами, не принимают непосредственного участия в стадиях бюджетного процесса и не получают непосредственно из бюджета соответствующих денежных сумм»¹⁸⁴.

¹⁸¹ Алексеева Е.С. Проблемы реализации ответственности за нарушение бюджетного законодательства // Lex Russica. – 2017. – № 11. – С. 58.

¹⁸² Комягин Д.Л. Бюджетная ответственность // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2014. – № 4. – С. 105.

¹⁸³ Сырых В.М. Теория государства и права : учебник для студ вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». – 4-е изд. – М. : Юстицинформ, 2005. – С. 387.

¹⁸⁴ Бесчеревных В.В. Развитие советского бюджетного права. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1960. – С. 16.

Не требует доказательств, что противоправные деяния субъекта бюджетного нарушения причиняют вред финансовым интересам общества и государства, что является угрозой безопасности государства, его бюджетной системе. Следовательно, масштаб вреда, причиняемого субъектом бюджетного правонарушения, является индикатором общественной опасности, возникающей в бюджетной сфере. К тому же важнейшим условием противоправности поведения субъекта бюджетного правоотношения является нарушение им обязанности, возложенной на него соответствующим правовым актом. Поэтому исключение субъективной стороны из структуры состава бюджетного нарушения, предложенное некоторыми авторами, представляется неверным. В случаях, когда субъектом, совершившим бюджетное нарушение, является должностное лицо какого-либо органа государственной власти, местного самоуправления или получателя бюджетных средств, следует исходить из «презумпции виновности».

Так, 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 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 привлечено 492 должностных лица¹⁸⁵.

БК РФ не охватывает весь спектр нарушений бюджетного законодательства. Нарушения в области бюджетных правоотношений обозначены в БК РФ и в КоАП РФ, что влечет неопределенность в процессе правоприменения. За ряд нарушений предусмотрена бюджетно-правовая и административно-правовая

¹⁸⁵ См.: Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации за 2018 г. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.ach.gov.ru/activities/control/reports.php> (дата обращения: 28.06.2019).

ответственность. Е.О. Бондарь и С.В. Изутина указывают на то, что не является решенным вопрос о допустимости подобной двойственности с позиции общеправового запрета на привлечение к ответственности дважды за одно правонарушение¹⁸⁶.

Н.Н. Кириллова, исследуя самый распространенный вид бюджетного нарушения – нецелевое использование бюджетных средств, обращает внимание на то, что «на сегодняшний день бюджетные средства все чаще используются не по их назначению, и это представляет собой серьезную опасность всему государству, которая выражается в прямом срыве финансирования государственных целевых программ, сдерживании социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»¹⁸⁷. С учетом последствий, к которым приводит нецелевое использование бюджетных средств, данное бюджетное нарушение следует воспринимать как угрозу бюджетной безопасности.

По мнению Министерства финансов РФ, при однократном совершении нецелевого использования бюджетных средств назначение уполномоченного по бюджету излишне. При повторном совершении указанного нарушения санкции, предусмотренные КоАП РФ в отношении виновного лица, должны быть ужесточены. Учитывая изложенное, по инициативе Минфина признана утратившей силу ч. 2 ст. 306.4 БК РФ. Также им были разработаны предложения по внесению изменений в КоАП РФ, предусматривающие отдельный состав административного правонарушения в виде повторного в течение года совершения нецелевого использования бюджетных средств и устанавливающие

¹⁸⁶ См.: Бондарь Е.О., Изутина С.В. Соотношения административной и бюджетно-правовой ответственности за нецелевое использование бюджетных средств // Современное право. – 2014. – № 12. – С. 55–59.

¹⁸⁷ Кириллова Н.Н. К вопросу нецелевого использования бюджетных средств // Молодой ученый. – 2013. – № 12. – С. 650–652.

административную ответственность за него в виде дисквалификации должностных лиц на срок от двух до трех лет¹⁸⁸.

Трудно согласиться с выводом Минфина об отсутствии необходимости назначения уполномоченного по бюджету за однократное нецелевое использование бюджетных средств. В то же время представляется нецелесообразным введение отдельного состава правонарушения в виде повторного совершения указанного деяния.

Зачастую нецелевое использование бюджетных средств бывает связано также с нарушениями порядка применения кодов бюджетной классификации¹⁸⁹, что влечет за собой неблагоприятные последствия и создает условия отсутствия стабильности и устойчивости в бюджетной сфере. Указание кода бюджетной классификации необходимо для правильного распределения уплаченных налогоплательщиками средств между бюджетами и соответствует критерию принадлежности платежа¹⁹⁰.

В нормах права, регулирующих бюджетные нарушения и ответственность за них, существуют некоторые коллизии, на что обращают внимание исследователи. Например, Д.А. Ефимова полагает, что «термины "расходование" и "использование" соотносятся между собой как часть и целое, когда выделенные денежные средства направляются на оплату работ, услуг, приобретение каких-либо предметов, выплату заработной платы, надбавок, премий и т. п., имеет место расходование средств; в тех же случаях, когда бюджетные средства размещаются на банковских депозитных счетах, тогда недопустимо говорить о расходовании бюджетных средств, так как эти средства не потребляются, не изменяют своего первоначального статуса и не меняют своего правообладателя, правильнее было

¹⁸⁸ См.: О применении бюджетных мер принуждения за совершение нецелевого использования бюджетных средств : письмо Минфина России от 11.03.2014 № 02-10-10/10495 [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁸⁹ См.: Обзор судебной практики на тему «Нецелевое использование бюджетных средств» за январь 2014 – апрель 2015 [Электронный ресурс]. – URL: <http://base.garant.ru/58039242/> (дата обращения: 20.10.2014).

¹⁹⁰ См.: Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 23.12.2020 № 88-КАД20-1-К8 [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

бы говорить в уголовном законодательстве не о нецелевом расходовании бюджетных средств, а об их нецелевом использовании»¹⁹¹. Термин «использование» шире термина «расходование», поскольку расходование бюджетных средств охватывается процессом использования. Таким образом, уголовная ответственность предусмотрена только за конкретную форму использования бюджетных средств – расходование.

Также не менее серьезным нарушением бюджетного законодательства, которое выступает угрозой бюджетной системе, является невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита.

Так, Законодательной думой Хабаровского края 30 ноября 2005 г. был принят Закон № 313 «Об основаниях, порядке предоставления, использования и возврата бюджетных кредитов, предоставленных местным бюджетам из краевого бюджета». Пунктом 3 ст. 4 данного закона установлено, что в случае невозврата либо несвоевременного возврата бюджетных кредитов по истечении срока, установленного для их возврата, Министерство финансов края вправе списать в бесспорном порядке его сумму, проценты за пользование им, взыскать пени за несвоевременный возврат бюджетного кредита в размере одной трехсотой действующей ставки рефинансирования Банка России за каждый день просрочки.

Суд в своем решении отметил: «дублирование положений федеральных законов в нормативных правовых актах субъекта Российской Федерации по вопросам, правовое регулирование которых осуществляется Российской Федерацией, не исключает нарушение пределов компетенции, установленной для субъектов Российской Федерации». В указанном деле п. 3 и п. 4 ст. 4 названного закона были отменены¹⁹².

Данное решение обозначает проблему разграничения предметов ведения между федеральными органами государственной власти и органами

¹⁹¹ *Ефимова Д.А.* Правовое регулирование финансово-бюджетного контроля в Российской Федерации и проблемы осуществления прокурорского надзора за соблюдением бюджетного законодательства : дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2007. – С. 173.

¹⁹² См.: Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 17.05.2006 № 58-Г06-13 [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

государственной власти субъектов Российской Федерации в бюджетной сфере. Безусловно, федеративное устройство государства предполагает определенную степень подчинения регионов центру. Правотворческая деятельность государственных органов региональной власти не может заключаться лишь в дублировании правовых норм, принятых на федеральном уровне. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации при принятии нормативных правовых актов не имеют права выходить за пределы собственной компетенции. Необходимо соблюдать тонкую грань между соподчиненностью и самостоятельностью органов государственной власти.

Помимо процедурных проблем, возникающих в процессе попыток властных органов вернуть в бюджеты бюджетные кредиты, остро стоит вопрос, связанный с непосредственным совершением нарушений бюджетного законодательства. Как уже было указано, невозврат либо несвоевременный возврат в бюджет бюджетного кредита выделяется в КоАП РФ и в БК РФ как правонарушение. Данное правонарушение представляет существенную угрозу охраняемым общественным отношениям в области бюджетного регулирования. Невозврат в бюджет бюджетного кредита порождает отрицательные последствия для правоотношений в области охраны бюджетных средств, воздействует на состояние защищенности интересов граждан и государства¹⁹³. Непоступление в бюджеты различных уровней необходимых средств, в том числе бюджетных кредитов, влечет ограничение государства в выполнении его обязательств перед гражданами.

Не меньшей угрозой бюджетной безопасности государства выступают иные бюджетные правонарушения, например, нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов. Так, распределение субвенций, предоставляемых за счет средств бюджета субъекта на исполнение полномочий, делегированных органам местного самоуправления Российской Федерации, должно производиться

¹⁹³ См.: Одиннадцатый Арбитражный апелляционный суд. Дело № А55-1747/2014 [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

по методике, соответствующей требованиям федеральных законов, устанавливающих данный вид субвенций¹⁹⁴.

Сложность противодействия бюджетным нарушениям состоит не только в разграничении предметов ведения федеральных и региональных органов государственной власти, но и в многообразии органов государственного финансового контроля. Следует согласиться с мнением Р.Р. Ягофарова, который утверждает, что анализ системы федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный финансовый контроль предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, показывает, что недостатком предварительного государственного финансового контроля является отсутствие согласованности деятельности всех контролирующих субъектов в финансовой сфере. Р.Р. Ягофаров считает, что достижению поставленной цели может послужить создание координационного органа государственного финансового контроля, куда будет направляться информация о деятельности всех органов, осуществляющих его, что в результате позволит повысить эффективность финансового контроля за предоставлением межбюджетных трансфертов из федерального бюджета¹⁹⁵.

Таким образом, к проблемам обеспечения бюджетной безопасности относятся совершение бюджетных нарушений, а также разногласия, содержащиеся в действующем законодательстве, по поводу терминологии, отсутствие единообразия в установлении санкций, предусмотренных в различных нормативных правовых актах за бюджетные нарушения, коллизии между правовыми актами федеральных и региональных органов государственной власти.

В научной литературе высказаны предложения по изменению бюджетного законодательства с целью совершенствования правового регулирования финансово-правовой ответственности и обеспечения бюджетной безопасности.

¹⁹⁴ См.: Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 17.01.2018 № 74-АПГ17-15 [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁹⁵ Ягофаров Р.Р. Правовое регулирование предоставления межбюджетных трансфертов из Федерального бюджета : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2010. – С. 13.

Например, Н.А. Саттарова считает необходимым «закрепить в БК РФ единый перечень бюджетных правонарушений; установить процедуру и правила производства по делам о бюджетных правонарушениях; установить конкретные санкции за каждое бюджетное правонарушение; ликвидировать множественность разновидностей ответственности за нарушения бюджетного законодательства»¹⁹⁶.

К обстоятельствам, создающим угрозы бюджетной безопасности, влекущим неустойчивость бюджетной системы и ее незащищенность, относятся также некоторые недостатки действующего законодательства. Например, часть недостатков обеспечения бюджетной безопасности связана с тем, что Россия является федеративным государством. А.И. Строков к ним относит «недостаточную прозрачность региональных и местных бюджетов; отсутствие целостной системы мониторинга состояния и качества управления государственными и муниципальными финансами; слабую нормативно-правовую базу, регламентирующую функционирование бюджетной системы страны; отсутствие законов прямого действия; использование в основном нормативных актов исполнительных органов власти»¹⁹⁷.

Наряду с бюджетными нарушениями и недостатками правового регулирования одной из существенных прямых угроз бюджетной безопасности является нехватка бюджетных средств на нужды государства и населения, вызванная дефицитом бюджета. Дефицит федерального бюджета утверждается федеральным законом о бюджете и определяется как разница между общим объемом расходов и доходов федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период¹⁹⁸. Установление предельного размера дефицита бюджета от утвержденного общего годового объема доходов бюджета направлено на обеспечение бюджетной безопасности. Дефицит бюджета субъекта Российской Федерации не должен превышать 15 %, а дефицит местного бюджета – 10 %

¹⁹⁶ Саттарова Н.А. Принуждение в финансовом праве : дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2006. – С. 175.

¹⁹⁷ Строков А.И. Развитие бюджетной системы России в условиях становления бюджетного федерализма : дис. ... канд. экон. наук. – М., 2002. – С. 51.

¹⁹⁸ См.: СЗ РФ. – 1998. – № 31, ст. 3823.

утвержденного общего годового объема доходов соответствующих бюджетов¹⁹⁹. Примечательно, что, устанавливая ограничение размера дефицита региональных и местных бюджетов, БК РФ не устанавливает ограничение дефицита федерального бюджета. По рекомендации главы миссии Международного валютного фонда в России А. Спиллиберго, дефицит бюджета без учета нефтяных доходов должен составлять приблизительно 5 % ВВП²⁰⁰.

Бюджетным законодательством некоторых зарубежных стран устанавливается предельный размер дефицита государственного бюджета. Например, в бюджетном законодательстве Республики Армения содержится положение о том, что дефицит государственного бюджета в проекте закона о бюджете на предстоящий год не может превышать 5 % ВВП²⁰¹. Заметим, что превышение ограничений дефицита бюджета не указано в гл. 30 БК РФ среди бюджетных нарушений и за него не предусмотрены конкретные меры бюджетной ответственности. Дефицит бюджета выступает индикатором угроз бюджетной безопасности, преодоление которых является сложным процессом.

Косвенные угрозы бюджетной безопасности связаны с экономической ситуацией в стране. Так, косвенной угрозой для бюджетной системы является инфляция. По мнению Н.И. Химичевой, инфляция представляет собой «повышение общего уровня цен, сопровождающееся обесцениванием денежной единицы»²⁰². Повышение цен и обесценивание денег приводят к понижению объема поступлений доходов в бюджет. Низкий уровень доходов бюджета затрудняет дальнейшее осуществление бюджетной деятельности.

Бюджетная система подвержена угрозе необоснованного расходования бюджетных средств. Так, А.В. Козлова отмечает, что «непроизводительные расходы на армию и обороноспособность, правоохранительную деятельность и т.

¹⁹⁹ См.: Там же.

²⁰⁰ См.: International Monetary Fund : сайт [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.imf.org/external/russian/pubs/ft> (дата обращения: 20.10.2014)..

²⁰¹ См.: О внесении изменений и дополнений в закон Республики Армения «О бюджетной системе Республики Армения» : закон Республики Армения от 11.04.2003 [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.parliament.am>. (дата обращения: 30.07.2015).

²⁰² Химичева Н.И., Покачалова Е.В. Финансовое право : учеб.-метод. комплекс. – М. : Норма, 2005.

п., даже вполне оптимальные по критерию "стоимость – эффективность" в хозяйственном смысле, не являются эффективными в социально-экономическом отношении, так как означают отвлечение сил и средств от задач, связанных с повышением качества жизни людей»²⁰³. Подобная ситуация наблюдается даже при отсутствии явных военных угроз и обусловлена политическими решениями. Полагаем верным и необходимым закрепить в БК РФ в качестве бюджетных нарушений: превышение ограничений дефицита бюджета; превышение предельного объема государственного долга субъекта Российской Федерации; превышение предельного объема муниципального долга, а также иных нарушений в бюджетной сфере, урегулированных КоАП РФ.

Нарушение субъектом бюджетных правоотношений установленных законодательством обязанностей не всегда является прямой угрозой. Здесь следует указать на нарушения порядка формирования и расходования бюджетных средств, осуществления бюджетного процесса, дисциплины, организованности в бюджетной деятельности, рассматриваемые как риски.

Бюджетные риски занимают особое место в бюджетной сфере, они могут выступать косвенными угрозами безопасности бюджетной системы. Финансово-правовой механизм обеспечения бюджетной безопасности используется для преодоления угроз бюджетной безопасности, в том числе и с целью управления бюджетными рисками. Риски, относящиеся к бюджетной системе, возникают в процессе бюджетной деятельности, при определенных условиях они обретают характер опасности и причиняют ущерб финансовой системе государства.

Следует отметить, что в научных публикациях определение бюджетных рисков сводится к возможным отклонениям бюджетных показателей. Это является основой дифференциации бюджетных рисков вообще и рисков бюджетного процесса. Стоит согласиться с авторами монографии «Риски финансовой безопасности: правовой формат», которые, указывая на особенности бюджетных правоотношений, выделяют имущественные риски и риски

²⁰³ Козлова А.В. Экономическая безопасность как явление и понятие // Власть. – 2009. – № 1. – С. 15.

административно-управленческие. При этом как правовая категория риск в бюджетной сфере авторами рассматривается как вероятность возникновения факторов (событий, деяний), влияющих на отклонение фактических показателей бюджетов от плановых, а также на неисполнение или ненадлежащее исполнение бюджетных процедур, установленных в бюджетном процессе²⁰⁴.

В порядке осуществления Минфином оперативного мониторинга качества финансового менеджмента, утвержденного Приказом Минфина России от 19 октября 2011 г. № 383, под бюджетным риском понималась возможность полного или частичного невыполнения определенных параметров федерального бюджета, неэффективного управления ликвидностью счета по учету средств федерального бюджета, а также неэффективного использования средств федерального бюджета в текущем финансовом году при условии сохранения в его течение качества финансового менеджмента, достигнутого в отчетном периоде²⁰⁵. Следовательно, бюджетные риски связаны с невыполнением параметров бюджета и с неэффективным использованием средств федерального бюджета.

В п. 25 Постановления Правительства РФ от 17 марта 2014 г. № 193 «Об утверждении Правил осуществления главными распорядителями (распорядителями) средств федерального бюджета, главными администраторами (администраторами) доходов федерального бюджета, главными администраторами (администраторами) источников финансирования дефицита федерального бюджета внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита и о внесении изменения в пункт 1 Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2014 года № 89» указано, что бюджетными рисками является вероятность возникновения событий, негативно влияющих на выполнение внутренних

²⁰⁴ См.: Риски финансовой безопасности: правовой формат. – С. 30.

²⁰⁵ См.: О порядке осуществления в Министерстве финансов Российской Федерации оперативного мониторинга качества финансового менеджмента : приказ Министерства финансов РФ от 19.10.2011 № 383 [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.minfin.ru>. <http://base.garant.ru/12190909/> (дата обращения: 30.07.2015).

бюджетных процедур²⁰⁶. Здесь бюджетные риски связываются, прежде всего, с событиями негативного характера, а не с действиями определенных субъектов бюджетных правоотношений, влекущими за собой отрицательное влияние на бюджетную систему и бюджетную деятельность.

Бюджетные риски возникают на всех этапах бюджетной деятельности. Так, если на этапе образования публичных фондов денежных средств бюджетные риски главным образом связаны с экономическими показателями, то на этапах распределения и использования бюджетных средств бюджетные риски образуются посредством действий субъектов бюджетных правоотношений.

Бюджетные риски возникают вследствие не только негативных событий, но также вследствие неправомερных действий участников бюджетной деятельности. Бюджетные нарушения, выраженные в неправомερных действиях субъектов бюджетного права, влекут за собой следующие бюджетные риски: нехватку бюджетных средств, невозможность их эффективного расходования, неустойчивость бюджетной системы, невыполнение бюджетного процесса, неисполнение параметров бюджета и др. Если рассматривать как бюджетные риски изменение цен на нефть, инфляцию, активность инвестиционной деятельности, то эти явления могут носить негативный характер и качественно переходить в угрозы, но также при определенных обстоятельствах они могут иметь позитивный характер. Стоимость нефти и уровень инвестиций могут повышаться, а инфляцию, напротив, можно снизить. Любая человеческая деятельность, в том числе бюджетная, не может осуществляться без рисков.

Определенные риски бюджетной безопасности заложены в процедурах, предусмотренных БК РФ. Бюджетные риски связаны с бюджетными

²⁰⁶ См.: Об утверждении Правил осуществления главными распорядителями (распорядителями) средств федерального бюджета, главными администраторами (администраторами) доходов федерального бюджета, главными администраторами (администраторами) источников финансирования дефицита федерального бюджета внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита и о внесении изменения в пункт 1 Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2014 г. № 89 : постановление Правительства РФ от 17.03.2014 № 193 // СЗ РФ. – 2014. – № 12, ст. 1290.

инвестициями в объекты государственной или муниципальной собственности, а также с предоставлением юридическим лицам, не являющимся государственными и муниципальными учреждениями и унитарными предприятиями (ст. 79 и 80), предоставлением бюджетных кредитов (ст. 93.2) и государственных или муниципальных гарантий (ст. 115). Безусловно, во всех этих случаях соответствующими договорами предусмотрен порядок проверки финансового положения и ответственность сторон. Государственные или муниципальные гарантии могут предусматривать как субсидиарную, так и солидарную ответственность гаранта по обеспеченному им обязательству принципала²⁰⁷. Однако нельзя исключать наличие бюджетных рисков. Инвестиционная деятельность государства является рискованной по своей сути, поскольку возможно недостижение планируемого результата либо несоблюдение сроков создания объекта. Кроме того, может сложиться экономическая ситуация, при которой стоимость объекта за счет бюджетных средств не будет увеличена.

Относительно бюджетного кредита риски содержат в себе положение, что он может быть выдан соответствующему муниципальному образованию без предоставления им обеспечения исполнения своего обязательства. Предоставление государственной и муниципальной гарантии также несет в себе риски бюджетных потерь.

В связи с тем, что безопасность бюджетной системы необходимо обеспечивать при осуществлении бюджетного процесса, следует рассмотреть возникающие при этом риски.

Как уже было отмечено, бюджетные риски существуют на всех стадиях бюджетного процесса. На каждой стадии возникают различные, только ей присущие риски. На первой стадии бюджетного процесса – стадии составления проектов бюджетов – основным бюджетным риском выступает недостоверность сведений, получаемых в процессе планирования и прогнозирования

²⁰⁷ О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации : постановление Пленума ВАС РФ от 22.06.2006 № 23 [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

характеристик бюджета. Возможность нарушения срока вступления бюджета в силу или возникновения разногласий при принятии закона о бюджете являются бюджетными рисками на второй стадии бюджетного процесса, а именно на стадии рассмотрения и утверждения закона (решения) о бюджете. На третьей стадии бюджетного процесса, на которой происходит исполнение бюджета, в качестве бюджетных рисков допустимо воспринимать вероятность неисполнения бюджета по доходам, расходам и по источникам финансирования дефицита, а также возможность наступления чрезвычайных ситуаций, создающих дополнительную нагрузку на бюджет. На стадии составления, внешней проверки, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности, то есть на четвертой и заключительной стадии бюджетного процесса, бюджетным риском выступает искажение информации, составляющей бюджетную отчетность.

Таким образом, прямыми угрозами бюджетной безопасности в правовом аспекте являются:

- 1) нарушения бюджетного законодательства;
- 2) недостатки правового регулирования функционирования бюджетной системы;
- 3) нехватка бюджетных средств;
- 4) формирование закона о бюджете на основе нереалистичных сведений.

Косвенными угрозами бюджетной системе выступают:

- 1) монополизация определенных экономических отраслей;
- 2) отсутствие конкуренции в экономике;
- 3) снижение потребительского спроса населения;
- 4) коррупция;
- 5) инфляция;
- 6) финансовые кризисы в стране и мире.

Однако, как указывает М.П. Афанасьев, «правительства стран прибегают к внедрению бюджетирования, ориентированного на результат, преимущественно в

периоды финансовых кризисов»²⁰⁸. Можно сделать вывод о том, что законодательные органы государственной власти к более эффективной правотворческой деятельности в области обеспечения бюджетной безопасности стимулируются именно финансовыми кризисами.

Угрозы бюджетной безопасности выражаются в формировании негативной среды для функционирования бюджетной системы. Наличие угроз бюджетной безопасности государства обусловлено внешними и внутренними факторами.

С целью концентрации на поднятой проблеме мы оставляем за рамками исследования вопрос внешних угроз бюджетной безопасности. Внутренние угрозы бюджетной безопасности нами рассматриваются как прямые и косвенные, которые, в свою очередь, можно классифицировать на ранее указанные виды.

Общим характеризующим критерием прямых угроз бюджетной безопасности является основание их возникновения:

- 1) нарушения бюджетного законодательства, причиняющие реальный ущерб бюджетной системе;
- 2) несовершенство финансово-правовых норм, регулирующих конкретные бюджетные отношения;
- 3) нарушение порядка бюджетной деятельности (дезорганизация), характеризующееся отсутствием системности формирования, распределения и использования бюджетных средств, наличием определенных рисков.

Косвенные угрозы бюджетной безопасности не всегда ярко выражены. В основном к данной категории угроз относятся риски, негативно сказывающиеся на стабильности и устойчивости бюджетной системы в условиях неопределенности, порожденной политическими, социально-экономическими факторами. Иными словами, угрозы бюджетной безопасности сопряжены с глобальными показателями экономической стабильности (устойчивости) финансовой системы, что, в свою очередь, обуславливает возможность наступления рисков при движении бюджетных средств между уровнями

²⁰⁸ *Афанасьев М.П., Беленчук А.А., Кривоногов И.В.* Бюджет и бюджетная система : учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2011. – С. 697.

бюджетной системы. Правовой механизм взаимодействия межбюджетных отношений породил самостоятельную группу рисков, возникающих при использовании и предоставлении бюджетных средств.

Также следует отметить, что в зависимости от территориального источника возникновения можно назвать внутренние прямые и косвенные угрозы бюджетной безопасности, возникающие на федеральном, региональном и местном уровнях. В любом случае бюджетные угрозы и риски всегда выступают «основанием для дальнейшего развития и усовершенствования механизма обеспечения финансовой устойчивости»²⁰⁹.

В заключение следует отметить, что угрозы и риски в бюджетной сфере носят комплексный характер. На бюджетную систему нацелены различные угрозы и риски, которые способны создавать взаимоусиливающий эффект. На основании изложенного полагаем необходимым объединить выделенные нами угрозы и риски бюджетной безопасности государства в следующую классификацию.

Бюджетные угрозы и риски 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;
- неперечисление платы за пользование бюджетным кредитом;
- нарушение условий предоставления бюджетного кредита;

²⁰⁹ *Поветкина Н.А.* Указ. соч. – С. 10.

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;

– непорочное перечисление налогоплательщиками и плательщиками иных обязательных платежей в бюджет определенными 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;
 - исчерпание денежных резервов государства в сочетании с отсутствием диверсификации экономики страны.

2.4. Финансово-правовые средства обеспечения бюджетной безопасности

Вопросы понятия и содержания категории «правовое средство» являются общеправовыми. В теории права под правовыми средствами понимаются правовые инструменты, использование которых позволяет устанавливать и осуществлять права и обязанности уполномоченных субъектов в конкретной деятельности, то есть реализовать содержание правоотношений, достичь результатов деятельности²¹⁰.

Анализ правовых средств в аспекте «достижение результатов деятельности» обосновывает задачи данной работы, касающиеся вопросов использования финансово-правовых средств в системе обеспечения бюджетной безопасности, а также определения их значения и особенностей применения. Правовые средства позволяют достичь цели правового регулирования и обеспечивают удовлетворение потребностей и интересов субъектов права. Они отражают «информационно-энергетические» качества, проявляющиеся в конкретных

²¹⁰ См.: Сапун В.А. Механизм реализации советского права // Правоведение. – 1988. – № 1. – С. 5.

правоотношениях²¹¹. «Правовые средства, представленные в виде системы, воплощаются в механизме правового регулирования, составляя его элементы»²¹².

Д.И. Текутьев к наиболее общим признакам правовых средств относит то, что они:

1) являются инструментом связи идеального (цель) и реального (результат), то есть детерминированы с целями правового регулирования;

2) имеют многоуровневый характер, поскольку могут использоваться как на уровне нормы права, так и на локальном уровне;

3) являются выработанными именно юридической наукой и практикой инструментами (договор, юридическая ответственность, субъективные права и юридические обязанности и др.), которые служат для достижения правовой цели. В этом заключается их основное отличие от экономических, информационных, организационных и иных средств²¹³.

Следовательно, финансово-правовые средства являются элементом финансово-правового регулирования, совокупностью различных видов и форм влияния финансового права на соответствующие отношения, возникающие в сфере публичных финансов. Отсюда можно выявить, что финансово-правовые средства обеспечения финансовой безопасности и ее видов – конкретные способы воздействия норм финансового права на участников соответствующих отношений по обеспечению безопасности финансовой (бюджетной) сферы. Они направлены на регламентацию деятельности субъектов финансового права, общественных отношений, входящих в предмет финансово-правового регулирования, а также на установление мер защиты и мер государственного принуждения за неисполнение финансово-правовых предписаний.

Финансово-правовые средства обеспечения бюджетной безопасности – явление практически неисследованное. Существующие отдельные работы,

²¹¹ См.: Малько А.В. Правовые средства как общетеоретическая проблема // Правоведение. – 1999. – № 2. – С. 4.

²¹² Губин Е.П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы. – М. : Юристь, 2005.

²¹³ См.: Текутьев Д.И. Правовой механизм повышения эффективности деятельности членов органов управления корпорации. – М. : Статут, 2017.

посвященные правовым средствам обеспечения безопасности в сфере публичных финансов, соответствуют общепринятым положениям теории безопасности. Так, О.А. Сафонов под финансово-правовыми средствами обеспечения экономической безопасности понимает «способы воздействия на субъекты финансовых правоотношений в целях исключения и нейтрализации угроз экономической безопасности в виде дозволений и запретов, выраженных в нормах финансового права, которые регулируют общественные отношения по образованию, перераспределению и использованию централизованных и децентрализованных фондов денежных средств»²¹⁴.

Правовые средства в контексте обеспечения бюджетной безопасности выражают особенности финансово-правового регулирования, а вместе с ним содержание прав и обязанностей участников обеспечения устойчивости и защищенности бюджетной системы, реализуемых в рамках особых бюджетных правоотношений, развивающихся в целях достижения результатов особого вида бюджетной деятельности – минимизации рисков и угроз бюджетной системе, обеспечения безопасности бюджетных средств государства.

Раскрытие сущности и содержания правовых средств в общем виде в контексте заявленной темы диссертации имеет, прежде всего, информационное значение для настоящего исследования, позволяя при этом определить систему и формат финансово-правового обеспечения бюджетной безопасности.

В рамках широкого понимания, с точки зрения А.В. Малько, правовые средства представляют собой правовые явления, выражающиеся в инструментах (установлениях) и деяниях (технологии), с помощью которых удовлетворяются интересы субъектов права, обеспечивается достижение социально полезных целей. В качестве правовых средств выступают нормы права, правоприменительные акты, договоры, юридические факты, субъективные права, юридические обязанности, запреты, льготы, поощрения, наказания и т. д.²¹⁵

²¹⁴ Сафонов О.А. Указ. соч. – С. 14.

²¹⁵ См.: Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М. : Юристъ, 2001. – С. 397.

Полагаем, что применительно к обеспечению бюджетной безопасности имеют место следующие правовые средства: нормы бюджетного права; бюджетные правоотношения; бюджетные полномочия (права и обязанности субъектов бюджетных правоотношений); деятельность субъектов бюджетного права, обеспечивающая устойчивость и безопасность бюджетов бюджетной системы; правовые средства, соответствующие механизму обеспечения бюджетной безопасности (бюджетный контроль и аудит, формы государственного принуждения к нарушителям бюджетного законодательства).

Направления рассматриваемого вида бюджетной деятельности, являющейся по сути управленческой, организационно-правовой, характеризуются определенными средствами, методами ее осуществления, что, в свою очередь, обуславливает специфичный подход к ранее обозначенным 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; систематическое и своевременное проведение экспертиз принимаемых решений по вопросам обеспечения безопасности бюджетной системы; разработка комплексных и эффективных мер по соблюдению финансовой (бюджетной) дисциплины и применению мер государственного принуждения к нарушителям бюджетного законодательства).

В настоящее время наука финансового права не оперирует понятием «финансово-правовые средства обеспечения бюджетной безопасности». Принимая во внимание приведенные положения, отметим, что финансово-правовые средства обеспечения бюджетной безопасности допустимо рассматривать в широком и узком смысле.

На основании сказанного сформулируем авторское определение финансово-правовых средств обеспечения бюджетной безопасности, под которыми в широком смысле предлагаем понимать правовые способы воздействия на бюджетные отношения с целью обеспечения защищенного положения бюджетной системы, а в узком – 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.

Отметим, что указанные направления опосредуются бюджетными правоотношениями, связанными с осуществлением государством (муниципальными образованиями) деятельности по идентификации, минимизации угроз и рисков, предупреждению негативных последствий для бюджетной системы и применению мер государственного принуждения к нарушителям финансовой (бюджетной) дисциплины.

Необходимо отметить, что формулировка ст. 1 БК РФ не охватывает весь спектр бюджетных правоотношений по обеспечению устойчивости бюджетной системы и ее безопасности. Понятно, что отражать в законоположениях все виды бюджетных правоотношений нецелесообразно. Однако, как показывает практика, сегодня стало очевидным, что действенный механизм обеспечения бюджетной безопасности – необходимое условие существования сильного государства. Поэтому условием эффективного правового регулирования бюджетных отношений по обеспечению безопасности бюджетной системы является четкое и ясное формулирование законоположений. Следовательно, БК РФ должен содержать положения, направленные на упорядочение отношений, связанных с обеспечением устойчивости и безопасности бюджетов бюджетной системы. В связи с чем предлагаем внести в ст. 1 БК РФ часть 3 следующего содержания: «3. Настоящий Кодекс устанавливает правовые основы выявления, квалификации, предупреждения рисков и угроз безопасности бюджетной системы».

Кроме того, следует внести в соответствующие статьи БК РФ положения, закрепляющие полномочия участников бюджетных правоотношений, уточняющие конкретные полномочия по управлению рисками, минимизации угроз, их выявлению и предупреждению.

Продолжая анализ финансово-правовых средств обеспечения бюджетной безопасности, следует обратить внимание на то, что непосредственное закрепление финансово-правовых средств могут получить как в форме закона,

подзаконного нормативного правового акта, так и договора, судебного или иного правового акта. Конечно, наиболее эффективными являются те финансово-правовые средства, которые нашли закрепление в законодательных актах. Тем не менее в сфере обеспечения бюджетной безопасности немаловажную роль играют акты рекомендательного характера. Так, следует признать положительным обстоятельством принятие Минфином России ряда приказов об утверждении стандартов внутреннего финансового аудита: «Определения, принципы и задачи внутреннего финансового аудита» (от 21 ноября 2019 г. № 196н), «Права и обязанности должностных лиц (работников) при осуществлении внутреннего финансового аудита» (от 21 ноября 2019 г. № 195н), «Основания и порядок организации, случаи и порядок передачи полномочий по осуществлению внутреннего финансового аудита» (от 18 декабря 2019 г. № 237н), «Реализация результатов внутреннего финансового аудита» (от 22 мая 2020 г. № 91н), «Планирование и проведение внутреннего финансового аудита» (от 5 августа 2020 г. № 160н). Анализ указанных документов и действующего законодательства показал, что внутренний финансовый аудит больше ориентирован на повышение качества финансового менеджмента, чем на достижение цели финансового контроля. В любом случае четкая регламентация деятельности по формированию и предоставлению соответствующей информации указанным в ст. 160.2-1 БК РФ субъектам позволяет обеспечить достоверность, гласность процедуры внутреннего финансового аудита, что также способствует минимизации человеческого фактора как угрозы бюджетной безопасности.

Итак, важнейшим гарантом обеспечения бюджетной безопасности и элементов бюджетной системы является государственный контроль. Подробный анализ Отчета о работе Счетной палаты РФ за 2019 г. показал, что около 316,1 млрд руб. (или 36 %) приходится на нарушения, связанные с неправильным ведением бухгалтерского учета и некорректным составлением иной финансовой отчетности, поскольку у Счетной палаты возникли вопросы именно к такому объему денег, отраженному в отчетности главных распределителей бюджетных средств (ГРБС).

Одной из причин образования такой суммы стало грубое нарушение правил финансовой отчетности, то есть искажение указанной суммы в любой строке документа не менее чем на 10 % (около 292 млрд руб.). Две другие причины – ошибки, внесенные в финансовую отчетность в результате некорректной инвентаризации (17 млрд руб.), и негрубые ошибки (например, перепутаны цифры в смежных строках) при заполнении бухгалтерской отчетности (6 млрд руб.). И если негрубые ошибки, по сути, не несут серьезных последствий, так как легко исправляются, то грубое нарушение правил ведения бухучета и ошибки в результате инвентаризации наказываются административным штрафом.

Порядок применения финансово-правовых средств обеспечения бюджетной безопасности наглядно отражается на примере организационно-правовых форматов государственного финансового контроля, закрепленного в БК РФ. Последние изменения, внесенные в гл. 26 БК РФ «Основы государственного (муниципального) финансового контроля», оказались существенными. Шесть статей этой главы определяют цели государственного (муниципального) финансового контроля; виды ГФК (внешний, внутренний, предварительный, последующий); объекты ГФК (субъекты, осуществляющие бюджетную деятельность посредством формирования, распределения и использования бюджетных средств бюджетов бюджетной системы); методы осуществления ГФК (проверка, ревизия и обследование); полномочия органов внешнего ГФК; полномочия органов внутреннего ГФК; процессуальные документы ГФК (представления и предписания органов ГФК), закрепляющие полномочия органов ГФК по применению мер государственного принуждения).

Следует заметить, что, по замыслу законодателя, ГФК подразделяется на внешний и внутренний (ст. 265). При этом ст. 267.1 БК РФ закрепляет три основных метода ГФК, результаты которых оформляются актом или заключением (при обследовании). Однако в ст. 268.1 законодатель к методам внешнего ГФК относит помимо указанных еще анализ и мониторинг. Данное обстоятельство, судя по всему, объясняется закрепленными положениями Закона № 41-ФЗ «О

Счетной палате Российской Федерации» – высшего органа внешнего государственного аудита (контроля).

Анализ представляет собой специальный метод контроля достоверности финансовой документации с использованием аналитических приемов математики²¹⁶. Анализ – системное и пофакторное исследование отдельных финансовых операций, вопросов финансово-экономической деятельности хозяйствующего субъекта. Следовательно, к методам осуществления ГФК, закрепленным в ст. 267.1, можно отнести и анализ, поскольку ревизия и проверка фактически неосуществимы без оценки финансовой документации, арифметических исчислений и проверки.

Мониторинг – распространенная категория, поскольку применяется в каждой области человеческой жизнедеятельности. Главной областью прикладного мониторинга является информационное обеспечение механизма управления в различных сферах деятельности²¹⁷.

Н.В. Абрамовских считает, что мониторинг представляет собой исследование в процессе некоторой деятельности протекающих в рамках действительной предметной сферы совокупности явлений и процессов с целью незамедлительного внедрения полученных итогов в механизм управления²¹⁸.

По мнению И.В. Жужгова, система мониторинга состоит из следующих структурных элементов, каждый из которых дает необходимый промежуточный результат:

- 1) сбор и обработка исходных данных, которая позволяет вычленить значимые сведения об объекте и отсеять лишние данные о нем;
- 2) анализ, в процессе которого с помощью информации дается оценка состояния объекта по многочисленным показателям;

²¹⁶ См.: Финансовое право : учебник / под общ. ред. Э.Д. Соколовой ; отв. ред. А.Ю. Ильин. – М. : Проспект, 2019. – С. 87.

²¹⁷ См.: *Полозюк А.Г.* Мониторинг и его виды [Электронный ресурс]. – URL: http://www.rusnauka.com/NPM_2006/Economics/6_polozjuk2.doc.htm (дата обращения: 12.07.2018).

²¹⁸ См.: *Абрамовских Н.В.* Педагогический мониторинг воспитания познавательной готовности старших дошкольников к обучению в школе : дис. ... канд. пед. наук. – Екатеринбург, 1999. – С. 13.

3) контроль – способствует выявлению степени соответствия всех сторон объекта оптимальным показателям.

4) прогнозирование, в процессе которого формируется информация о дальнейших тенденциях развития всех аспектов объекта;

5) выработка путей и способов корректировки объекта в приемлемое качество, в ходе чего возникает информация о том, каким образом должна производиться эта корректировка²¹⁹.

В научной литературе исследуются различные виды мониторинга. Не увлекаясь раскрытием понятия всех его видов, отметим отдельные стороны финансового мониторинга как имеющего непосредственное отношение к исследуемым вопросам.

Понятие «финансовый мониторинг» впервые появилось в Указе Президента РФ от 1 ноября 2001 г. № 1263 «Об уполномоченном органе по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»²²⁰. Действующий в настоящее время Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»²²¹ наделил функциями, задачами и полномочиями в этой сфере Федеральную службу по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг). При этом непосредственное руководство его функционированием входит в круг полномочий Президента РФ.

М.М. Прошунин, исследуя финансовый мониторинг как правовое явление, понимает его как систему мероприятий, выполняемых специальными субъектами (государственными органами, уполномоченными организациями) и нацеленных на воспрепятствование попаданию в сферу отечественной экономики доходов

²¹⁹ См.: Жужгов И.В. Мониторинг: определение, соотношение с категориями «наблюдение» и «управление» // Сборник научных трудов юридического факультета СевКавГТУ. Вып. 7. – Ставрополь, 2005 [Электронный ресурс]. – URL: [http:// www.ncstu.ru](http://www.ncstu.ru) (дата обращения: 08.08.2012).

²²⁰ См.: Об уполномоченном органе по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма : указ Президента РФ от 01.11.2001 № 1263 // СЗ РФ. – 2001. – № 45, ст. 425 ; СЗ РФ. – 2015. – № 13, ст. 1137.

²²¹ См.: СЗ РФ. – 2001. – № 33 (ч. I), ст. 3418 ; СЗ РФ. – 2018. – № 18, ст. 2560.

преступного характера и устранение возможностей для легализации незаконных доходов и финансового обеспечения терроризма использования самих субъектов финансового мониторинга²²². При этом, по мнению автора, учитывая «особенности финансового мониторинга, его место и значение в рамках финансового права, финансовый мониторинг можно определять в качестве новой разновидности финансового контроля»²²³.

Мониторинг в бюджетном праве часто связывают с госзакупками. Он представляет собой систему наблюдений в сфере закупок, осуществляемых на постоянной основе посредством сбора, обобщения, систематизации и оценки информации об осуществлении закупок, в том числе реализации планов закупок и планов-графиков²²⁴.

Таким образом, мониторинг является методом ГФК и его, как и анализ, в целях единообразия правоприменительной практики следует включить в ст. 267.1 БК РФ.

БК РФ не закрепляет принципы ГФК. Они фактически закреплены в указанных нами Методических указаниях и Законе «О Счетной палате Российской Федерации». В соответствии с действующим законодательством Счетная палата осуществляет внешний государственный аудит (контроль) на основе принципов законности, эффективности, объективности, независимости, открытости и гласности. Признание принципов ГФК основополагающими требованиями обусловлено необходимостью раскрытия их конкретных свойств, что должно способствовать эффективному обеспечению бюджетной безопасности.

²²² См.: Прошунин М.М. Финансовый мониторинг : учеб. пособие. – М. : РАП, 2009. – С. 30–31.

²²³ Отдельные финансово-правовые институты зарубежных стран : учеб. пособие / В.А. Белов, Н.А. Куфакова, А.А. Мамедов, М.М. Прошунин ; под ред. В.А. Белова. – М. : РУДН, 2009. – С. 380.

²²⁴ См.: О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : федер. закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ [Электронный ресурс] // Офиц. интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.07.2015).

Полагаем, что принципы ГФК, реализуемые в процессе внешнего финансового контроля и внутреннего финансового контроля, следует объединить в БК РФ в целях четкого и целостного представления их места и роли в процессуальной деятельности должностных лиц уполномоченных субъектов соответствующих бюджетных правоотношений.

Важнейшим инструментом обеспечения бюджетной безопасности страны является государственное правовое принуждение, применяемое (в основном) к нарушителям бюджетного законодательства. Прежде всего, данный институт следует рассматривать как средство предупреждения нарушений бюджетного законодательства, поскольку современное состояние бюджетной дисциплины по-прежнему характеризуется неисполнением субъектами бюджетного права своих обязанностей, что влечет негативные последствия для бюджетной системы, ее устойчивости и стабильности. Риски бюджетных правонарушений как реальная угроза бюджетной системе как фактор находится в прямом противоречии с финансовыми интересами страны, что обуславливает необходимость применения мер государственного принуждения.

Вопросы применения государственного принуждения в финансовом праве комплексно рассматривались в трудах Н.А. Саттаровой и М.Б. Разгильдиевой, а также в других исследованиях, посвященных отдельным проблемам реализации форм финансово-правового принуждения. Так, Н.А. Саттарова подчеркивает, что применение принудительных мер «всегда сопряжено с причинением лицу правоограничений имущественного или организационного характера», поясняя при этом, что правоограничения имеют отрицательный характер «и нередко связаны с возложением ... дополнительных правоограничительных обязанностей»²²⁵. По мнению М.Б. Разгильдиевой, «правовое принуждение, применяющееся как следствие нарушения требований закона, необходимо

²²⁵ Саттарова Н.А. Принуждение в финансовом праве. – С. 57–58, 94.

рассматривать как правовое ограничение специального характера, то есть его разновидность»²²⁶.

Анализ трудов ученых, исследующих меры финансово-правового принуждения, показал, что меры финансово-правового принуждения в зависимости от основания применения следует подразделять на две группы:

- 1) применяемые в связи с совершенным финансовым правонарушением;
- 2) применяемые в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением финансовых обязанностей, но не образующие состав финансового правонарушения.

Однако сложно согласиться с данной классификацией, если неисполнение или ненадлежащее исполнение финансовых обязанностей, повлекшие негативные последствия, уже есть правонарушение.

К классификационному ряду мер финансово-правового принуждения Н.А. Саттарова относит также меры процессуального принуждения, которые применяются в целях реализации правовых предписаний²²⁷.

Теоретической основой выделения финансово-правового принуждения стали научные разработки в рамках административного и уголовного права. Обобщая точки зрения исследователей, укажем, что в теории финансового права система финансово-правового принуждения включает: меры пресечения, меры предупреждения, финансово-правовую ответственность, восстановительные меры, карательные и финансовые санкции, обеспечительные меры, меры защиты, средства – наказания, меры процессуального принуждения²²⁸.

Применима ли данная классификация к определению мер бюджетной безопасности? Для ответа на данный вопрос, прежде всего, укажем, что меры безопасности всегда ущемляют права субъектов бюджетной деятельности и являются правоограничением. Меры бюджетной безопасности имеют нормативно-правовое основание, то есть посредством правовых норм

²²⁶ Разгильдиева М.Б. Теория финансово-правового принуждения и сферы его применения : дис. ... д-ра юрид. наук. – Саратов, 2011. – С. 97.

²²⁷ См.: Саттарова Н.А. Принуждение в финансовом праве. – С. 98.

²²⁸ См.: Разгильдиева М.Б. Указ. соч. – С. 214.

регламентируются условия и порядок применения мер безопасности. БК РФ – один из основных нормативно-правовых оснований мер бюджетной безопасности.

В БК РФ указаны следующие бюджетные меры принуждения: 1) бесспорное взыскание суммы средств, предоставленных из одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации; 2) бесспорное взыскание суммы платы за пользование средствами, предоставленными из одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации; 3) бесспорное взыскание пеней за несвоевременный возврат средств бюджета; 4) приостановление (сокращение) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций). Отметим, что ст. 306.2 БК РФ регламентирует виды и общий порядок применения бюджетных мер принуждения, без раскрытия содержания данного понятия. По итогам анализа ч. 4 БК РФ Т.А. Лахтина и И.В. Фадеева отмечают: «нормы БК РФ, регулирующие вопросы правового принуждения в связи с бюджетными нарушениями, и законодательство об административной ответственности за нарушения в данной сфере требуют доработки на концептуальном и юридико-техническом уровнях»²²⁹.

По нашему мнению, в системе мер бюджетно-правового принуждения не представляется возможным выделить меры, которые фактически обеспечивали бы наказание – функцию юридической ответственности. Данная функция, как показала практика, обеспечивается мерами административной и уголовной ответственности. Тем не менее правовые ограничения в сфере бюджетной деятельности и бюджетного процесса как правовое средство направлены на охрану и защиту финансовых интересов государства, обеспечение безопасности бюджетной системы. Следовательно, бюджетные меры принуждения в общем понимании можно назвать мерами бюджетной безопасности, предусмотренными

²²⁹ *Лахтина Т.А., Фадеева И.В.* Об ответственности за нарушение бюджетного законодательства // Современное право. – 2018. – № 1. – С. 29.

нормами бюджетного права и обусловленными целями и задачами безопасности бюджетной системы.

Еще одним аспектом исследуемых вопросов является противодействие коррупции как элемент обеспечения бюджетной безопасности. «Коррупция деформирует существующие легальные методы и механизмы управления общественными процессами и влечет антисоциальные последствия ... коррупция разлагающе воздействует на такие важнейшие сферы общественных отношений, как власть и собственность» – пишет в своей работе О.И. Хамазина²³⁰.

Национальный план противодействия коррупции на 2021–2024 гг.²³¹ среди основных задач закрепил совершенствование мер по противодействию коррупции в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд. Юридическая природа государственных и муниципальных закупок позволяет отнести их к институтам бюджетного права. Кроме того, система запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции, распространяется на работников, замещающих отдельные должности в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, некоторых запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции. Следовательно, наряду с финансово-правовыми средствами обеспечения бюджетной безопасности следует выделить правовые средства противодействия коррупции, имеющие место в бюджетной сфере.

Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» среди мер по профилактике коррупции предусматривает предъявление квалификационных требований к гражданам, претендующим на замещение государственных или муниципальных должностей и должностей

²³⁰ См.: Хамазина О.И. Правовые средства противодействия коррупции: проблемы теории и практики : автореф. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2008. – С. 5.

²³¹ См.: О Национальном плане противодействия коррупции на 2021 - 2024 годы. Указ Президента РФ от 16 августа 2021 г. № 478. // СЗ РФ. – 2021. – № 34, ст. 6170.

государственной или муниципальной службы. В соответствии с Методическими рекомендациями по проведению оценки коррупционных рисков в федеральных органах исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные функции²³², «выявление коррупционных рисков, свойственных конкретному контрольно-надзорному органу с учетом специфики его функций позволяет принимать адресные меры, препятствующие реализации конкретных сложившихся на практике коррупционных схем, формирование которых обусловлено рядом коррупциогенных факторов». Следовательно, процедура проведения внутреннего финансового контроля (внутреннего финансового аудита) должна проходить в соответствии с нормами, закрепляющими обязанности, ограничения, запреты и требования к служебному поведению. По нашему мнению, с целью совершенствования действующего законодательства и защиты финансовых интересов государства необходимо внести изменения в бюджетное законодательство в части применения антикоррупционных профилактических мер, а именно дополнить п. 5 ст. 160.2-1 частью 2 в следующей редакции: «Внутренний финансовый контроль и внутренний финансовый аудит осуществляются в рамках антикоррупционных стандартов».

Завершая данный параграф, отметим, что финансово-правовые средства являются элементом финансово-правового регулирования, совокупностью различных видов и форм влияния финансового права на общественные отношения, возникающие в сфере финансовой деятельности государства (муниципальных образований). Финансово-правовые средства обеспечения финансовой безопасности и ее видов – конкретные способы воздействия норм финансового права на участников соответствующих отношений по обеспечению безопасности бюджетной сферы. Они направлены на регламентацию деятельности субъектов финансового права, общественных отношений, входящих в предмет финансово-правового регулирования, а также на установление мер

²³² См.: Методические рекомендации по проведению оценки коррупционных рисков в федеральных органах исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные функции (утв. протоколом заседания проектного комитета от 13.07.2017 № 47 (7) [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

защиты и мер государственного принуждения за неисполнение финансово-правовых предписаний.

Правовые средства в контексте обеспечения бюджетной безопасности выражают особенности финансово-правового регулирования, а вместе с ними содержание прав и обязанностей участников обеспечения устойчивости и защищенности бюджетной системы, реализуемых в рамках особых бюджетных правоотношений, развивающихся в целях достижения результатов особого вида бюджетной деятельности – минимизации рисков и угроз бюджетной системе, обеспечения безопасности бюджетных средств государства.

Финансово-правовое регулирование обеспечения безопасности бюджетной системы осуществляется посредством материального и процессуального регулирования. Процессуальная составляющая связывается с регулированием деятельности органов власти. В основе финансово-правового регулирования обеспечения бюджетной безопасности лежит система принципов государственного финансового контроля. Поэтому принципы ГФК, реализуемые в процессе внешнего финансового контроля и внутреннего финансового контроля, следует объединить в БК РФ в целях четкого и целостного представления их места и роли в процессуальной деятельности должностных лиц уполномоченных субъектов соответствующих бюджетных правоотношений.

На основании изложенного в заключение данной главы резюмируем, что финансово-правовое регулирование обеспечения бюджетной безопасности имеет свои особенности. Во-первых, оно направлено на обеспечение защищенности конкретного объекта в бюджетной сфере. Во-вторых, законодательством предусмотрены полномочия органов государственной власти именно в области обеспечения бюджетной безопасности. В-третьих, существуют угрозы и риски, присущие лишь бюджетной сфере. В-четвертых, в бюджетном законодательстве содержатся финансово-правовые средства, необходимые для преодоления угроз, влияющих на бюджетную систему.

Финансово-правовое регулирование обеспечения бюджетной безопасности включает материальную и процессуальную составляющие. БК РФ также должен

содержать положения, направленные на упорядочение отношений, связанных с обеспечением устойчивости и безопасности бюджетов бюджетной системы.

Объектами бюджетной безопасности выступают бюджетная деятельность, бюджетный процесс, бюджетная система, бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, денежные бюджетные средства. Именно объект бюджетной безопасности отграничивает ее от иных видов безопасности.

К видам угроз бюджетной безопасности относятся: угрозы и риски, связанные с нарушением бюджетного и налогового законодательства; угрозы и риски правового характера, обусловленные несовершенством правового механизма обеспечения бюджетной безопасности; угрозы и риски институционального характера, связанные с недостаточной результативностью бюджетной деятельности и бюджетного процесса.

При наличии законодательной регламентации полномочий органов государственной власти в отношении обеспечения финансовой безопасности сохраняются нерешенные проблемы правового обеспечения безопасности бюджетной системы. Деятельность государства в области обеспечения бюджетной безопасности должна осуществляться по определенным направлениям. Кроме того, необходимо формирование специального органа финансовой безопасности.

Важнейшими инструментами обеспечения бюджетной безопасности являются государственный финансовый контроль и государственное правовое принуждение.

Финансово-правовыми средствами обеспечения бюджетной безопасности выступают правовые способы воздействия на поведение участников бюджетных правоотношений, а также нормы финансового права, направленные на минимизацию угроз и рисков, возникающих в бюджетной сфере.

Заключение

Проведенное исследование позволило сформулировать следующие основные выводы.

1. Анализ современных подходов к определению безопасности как объекта правового регулирования позволил выявить сущность, структуру безопасности – сложного и комплексного явления. Поддержана научная позиция о взаимообусловленности элементов безопасности: объект, субъект, угрозы и средства противодействия угрозам. Объект безопасности позволяет выявить не только видовые особенности безопасности, но и обуславливает необходимость выбора средств противодействия угрозам. Субъекты, обеспечивающие безопасность, имеют набор соответствующих прав и обязанностей по использованию средств противодействия угрозам. Вместе с тем указанные субъекты одновременно могут выступать и объектами безопасности. Угрозы – условия и факторы, препятствующие защищенности, устойчивости объекта, стабильности его элементов. Угрозы и опасность не тождественные категории: опасность – более широкое понятие в соотношении с угрозой, которая фактически является формой проявления опасности. Риск по отношению к опасности выступает как оценочная категория, которая отражает вероятность наступления негативных явлений. При этом при определенных ситуациях риски могут наносить ущерб и негативно воздействовать на объект безопасности. Выявлено, что в данных случаях риски переходят в разряд угроз. Средства обеспечения безопасности могут носить правовой, организационный, экономический характер в зависимости от того, какой механизм воздействия для преодоления угроз в определенный момент времени будет избран субъектами, обеспечивающими безопасность.

2. Классификация безопасности основана на дифференциации ее объектов, что, 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.

Категория «безопасность» является объектом межотраслевого правового регулирования. Классификация безопасности по интересам необходима для разграничения правового регулирования обеспечения безопасности личности, общества и государства. При выявлении особенностей различных видов безопасности четко обозначилась их связь с экономикой, которая так или иначе влияет на все сферы жизнедеятельности личности, общества и государства. Именно этим объясняется взаимосвязь многих видов безопасности с экономической безопасностью.

Исследование вопросов безопасности, опасности, угроз, рисков и ущерба как объектов правового регулирования позволило обосновать вывод о необходимости их законодательного закрепления, что будет способствовать устранению противоречий в понимании указанных категорий и формированию эффективного правового механизма обеспечения безопасности. Эффективное правовое регулирование безопасности и ее обеспечения позволит более полно реализовать охранительную функцию права.

3. Категория «безопасность» прошла в истории путь развития от теоретического понятия, выступающего объектом исследований в различные эпохи, до юридически закрепленного термина. Проведенный историко-правовой анализ позволил выделить пять этапов правового регулирования общественных отношений в области обеспечения безопасности в России. Выявлено, что правовое регулирование обеспечения безопасности имеет длительную историю в России. Изначально в правовых документах были обозначены лишь определенные объекты, подлежащие защите и охране. Далее законодательством регулировались отдельные меры обеспечения безопасности. С середины XIX в. постепенно формировалось правовое регулирование безопасности и ее различных видов. В целом следует отметить, что в СССР регулировалось обеспечение безопасности, но преимущественно речь шла о государственной безопасности. Недостатком законодательства того периода было отсутствие правового регулирования

безопасности личности. Делается вывод о том, что на протяжении истории именно экономической безопасности отводилась особая роль, начиная с закрепления в качестве объектов защиты прав собственности и завершая подробной регламентацией механизма обеспечения безопасности экономики. В силу своей специфики правовое регулирование экономической безопасности всегда выделялось из общего правового регулирования. Примечательно, что экономическая безопасность обеспечивалась посредством денежных реформ.

4. Анализ научной литературы и действующих норм финансового права позволил автору высказать собственные предложения относительно понятия, структуры и видов финансовой безопасности. При этом обосновывается, что финансовая безопасность государства отражает состояние финансовой системы, а создание условий и процесс ее защищенности выступают деятельностью субъектов, обеспечивающих безопасность в финансовой сфере. Анализируя сущность отождествляемых в научных трудах категорий «финансовая безопасность» и «финансовая устойчивость», автор обращает внимание на то, что финансовую устойчивость как стабильное положение объекта финансовой безопасности следует отнести к признакам финансовой безопасности, то есть показателям защищенности финансовой системы. Обоснован вывод о том, что отдельные субъекты финансовых правоотношений обеспечивают защиту финансовой системы в рамках своих функциональных обязанностей, в процессе осуществления финансовой деятельности государства и муниципальных образований, а другие – в процессе финансово-хозяйственной деятельности, опосредованно. В их полномочия не входят соответствующие обязанности.

5. В работе обосновано, что бюджетная безопасность является видом финансовой безопасности. Бюджетная безопасность рассматривается как положение (состояние) защищенности и стабильности бюджетной системы, которое характеризуется целостностью механизма её обеспечения на всех территориальных уровнях федеративного государства, постоянным поддержанием (сохранением) достигнутого уровня целевой направленности бюджетной политики, отражающего равенство результатов исполнения бюджетов

с плановыми характеристиками и устойчивым балансом между расходными обязательствами и доходными возможностями бюджетной системы. Автор приходит к выводу о том, что составляющими элементами бюджетной безопасности являются: бюджетная система как объект, подлежащий защите; субъекты, обеспечивающие защищенность бюджетной системы; угрозы и риски, возникающие в бюджетной сфере; правовые средства обеспечения бюджетной безопасности.

6. Угрозы и риски бюджетной безопасности на основе результатов подробного анализа уже имеющихся в теории финансового права и экономики положений определены как основание финансово-правового механизма обеспечения бюджетной безопасности. Они представляют собой конкретные формы опасности, возникающие в бюджетной сфере, оказывающие негативное влияние на функционирование бюджетной системы. Выявлены внешние угрозы бюджетной безопасности, которыми являются: возрастание государственного внешнего долга, зависимость национальной экономики от внешнеэкономических факторов, низкий уровень конкурентоспособности экономики и др. Внутренние угрозы безопасности бюджетной системы рассматриваются как возникающие в пределах государства и связанные с экономически необоснованными решениями, правонарушениями, коррупцией, теневой экономикой, снижением потребительского спроса и иными обстоятельствами.

7. В рамках комплексного анализа финансово-правовой характеристики бюджетной безопасности проанализированы объект бюджетной безопасности, полномочия субъектов ее обеспечения, угрозы и риски, возникающие в бюджетной сфере, и финансово-правовые средства обеспечения бюджетной безопасности.

8. Обращено особое внимание на главный структурный элемент бюджетной безопасности – объект. Сделан вывод о том, что объект бюджетной безопасности является множественным и им выступает бюджетная деятельность, бюджетный процесс, бюджетная система, бюджеты бюджетной системы Российской

Федерации, бюджетные средства, формирующие бюджеты разных уровней. Все остальные компоненты бюджетной безопасности взаимосвязаны с ее объектом.

9. 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 экспертиз принимаемых решений по вопросам обеспечения безопасности бюджетной системы; разработка комплексных и эффективных мер по соблюдению финансовой (бюджетной) дисциплины и применению мер государственного принуждения к нарушителям бюджетного законодательства.

По мнению автора, законодательство в целом достаточно четко регламентирует полномочия органов государственной власти в отношении обеспечения финансовой безопасности. В то же время есть ряд нерешенных проблем правового обеспечения безопасности бюджетной системы, что не позволяет уполномоченным субъектам бюджетных правоотношений полностью реализовать весь спектр правовых средств противодействия рискам и угрозам в бюджетной сфере. В частности, не решены вопросы в отношении конкретных полномочий по обеспечению бюджетной безопасности. Имеющие место дублирование и разрозненность функций по обеспечению стабильности бюджетной системы, ряд проблем в правовом механизме минимизации угроз, отсутствие четкой регламентации полномочий в сфере бюджетной деятельности свидетельствуют о том, что комплексная юридическая регламентация системы обеспечения бюджетной безопасности в настоящее время отсутствует.

10. Проведенный анализ внутренних угроз бюджетной сфере, причиняющих колоссальный вред финансовым интересам общества и государства, позволил обосновать, что к проблемам обеспечения бюджетной безопасности относятся совершение бюджетных нарушений, а также разногласия, содержащиеся в

действующем законодательстве по поводу терминологии, отсутствие единообразия в установлении санкций, предусмотренных в различных нормативных правовых актах за бюджетные нарушения, коллизии между правовыми актами федеральных и региональных органов государственной власти. Автор полагает, что прямыми угрозами бюджетной безопасности в правовом аспекте являются: нарушения бюджетного законодательства; недостатки правового регулирования функционирования бюджетной системы; нехватка бюджетных средств; формирование закона о бюджете на основе нереалистичных сведений. По мнению автора, косвенными угрозами бюджетной системе выступают: монополизация определенных экономических отраслей, отсутствие конкуренции в экономике, снижение потребительского спроса населения, коррупция, инфляция, экономические и финансовые кризисы в стране и мире.

11. Общим характеризующим критерием прямых угроз бюджетной безопасности является основание их возникновения: нарушения бюджетного законодательства, причиняющие реальный ущерб бюджетной системе; несовершенство финансово-правовых норм, регулирующих конкретные бюджетные отношения; нарушение порядка бюджетной деятельности (дезорганизация), характеризующееся отсутствием системности формирования, распределения и использования бюджетных средств, наличие определенных рисков. Косвенные угрозы бюджетной безопасности не всегда ярко выражены.

12. Автор уточняет перечень угроз и рисков бюджетной безопасности государства и предлагает следующую их классификацию: 1) угрозы и риски, связанные с нарушением законодательства, регулирующего формирование доходов бюджетов бюджетной системы, что характеризует высокий уровень правонарушений в сфере публичных финансов при низком уровне собираемости фискальных платежей; 2) угрозы и риски правового характера, связанные с несовершенством правового механизма обеспечения бюджетной безопасности в системной связи с современным состоянием политического и экономического развития страны; 3) угрозы и риски институционального характера, связанные с недостаточной результативностью бюджетной деятельности и бюджетного

процесса. Выделены также угрозы и риски, присущие отдельным видам бюджетной безопасности.

13. Финансово-правовые средства являются элементом финансово-правового регулирования, совокупностью различных видов и форм влияния финансового права на общественные отношения, возникающие в сфере финансовой деятельности государства (муниципальных образований). Обоснован вывод о том, что финансово-правовые средства обеспечения финансовой безопасности и ее видов – конкретные способы воздействия норм финансового права на участников соответствующих отношений по обеспечению безопасности бюджетной сферы. Они направлены на регламентацию деятельности субъектов финансового права, общественных отношений, входящих в предмет финансово-правового регулирования, а также на установление мер защиты и мер государственного принуждения за неисполнение финансово-правовых предписаний.

Правовые средства в контексте обеспечения бюджетной безопасности выражают особенности финансово-правового регулирования, а вместе с ним содержание прав и обязанностей участников обеспечения устойчивости и защищенности бюджетной системы, реализуемых в рамках особых бюджетных правоотношений, развивающихся в целях достижения результатов особого вида бюджетной деятельности – минимизации рисков и угроз бюджетной системе, обеспечения безопасности бюджетных средств государства.

Финансово-правовое регулирование обеспечения безопасности бюджетной системы осуществляется посредством материального и процессуального регулирования. Процессуальная составляющая связывается с регулированием деятельности органов власти. В основе финансово-правового регулирования обеспечения бюджетной безопасности лежит система принципов государственного финансового контроля. Поэтому принципы ГФК, реализуемые в процессе внешнего финансового контроля и внутреннего финансового контроля, следует объединить в БК РФ в целях четкого и целостного представления их

места и роли в процессуальной деятельности должностных лиц – уполномоченных субъектов соответствующих бюджетных правоотношений.

14. В работе делается ряд предложений по совершенствованию действующего законодательства по обеспечению безопасности бюджетной сферы.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Правовые акты СССР

1. Конституция СССР 1936 г. // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. – 1936. – № 283.
2. Конституция СССР 1977 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1977. – № 41, ст. 617.
3. О прекращении приема к платежу денежных знаков Госбанка СССР достоинством 50 и 100 рублей образца 1961 года и ограничении выдачи наличных денег со вкладов граждан : указ Президента СССР от 22.01.1991 № УП-1329 // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – 1991. – № 5, ст. 117.

Нормативные правовые акты и распорядительные документы

4. Конституция РФ : принята всенар. голосованием 12.12.1993 (с изм., одобр. в ходе общерос. голосования 01.07.2020 [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru/>.
5. О Правительстве Российской Федерации : федер. закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ // СЗ РФ. – 1997. – № 51, ст. 5712.
6. Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. – 1998. – № 31, ст. 3823.
7. Гражданский кодекс РФ (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. – 1994. – № 32, ст. 3301.
8. Налоговый кодекс РФ, часть первая от 31.07.1998 № 146-ФЗ // СЗ РФ. – 1998. – № 31, ст. 3824.
9. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06. 1996г № 63-ФЗ. // СЗ РФ. – 1996. – № 25 , ст.2954.
10. Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995г. № 223-ФЗ // СЗ РФ. –1996. –№ 1, ст. 16.
11. О безопасности : закон РФ от 05.03.1992 № 2446-1 // Российская газета. – 1992. – № 103.
12. О безопасности : федер. закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ // СЗ РФ. – 2011. – № 1, ст. 2.
13. О Счетной палате Российской Федерации : федер. закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ // СЗ РФ. – 2013. – № 14, ст. 1649.
14. О Центральном банке Российской Федерации (Банке России) : федер. закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ // СЗ РФ. – 2002. – № 28, ст. 2790.
15. О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма : федер. закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ // СЗ РФ. – 2001. – № 33 (ч. I), ст. 3418.

16. О противодействии коррупции : федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ // СЗ РФ. – 2008. – № 52 (ч I), ст. 6228.
17. О стратегическом планировании в Российской Федерации : федер. закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ // СЗ РФ. – 2014. – № 26 (ч. I), ст. 3378.
18. О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17.01.1992 № 2202-1 // СЗ РФ. – 1995. – № 47, ст. 4472.
19. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : федер. закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 27.06.2019) [Электронный ресурс] // Офиц. интернет-портал правовой информации. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>.
20. О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 03.08.2018 № 289-ФЗ [Электронный ресурс] // Офиц. интернет-портал правовой информации. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>.
21. Об охране окружающей среды : федер. закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ // СЗ РФ. – 2002. – № 2, ст. 133.
22. Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации (с изменениями и дополнениями) ФЗ от 29.11.2010. № 326-ФЗ. // СЗ РФ. – 2010. - №49, ст.6422.
23. Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований : федер. закон от 7.02.2011 № 6-ФЗ // СЗ РФ. – 2011. – № 7, ст. 903.
24. О Государственной стратегии экономической безопасности (Основных положениях) : указ Президента РФ от 29.04.1996 № 608 // СЗ РФ. – 1996. – № 18, ст. 2117.
25. О Концепции национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 10.01.2000 № 24 // СЗ РФ. – 2000. – № 2, ст. 170.
26. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года : указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 // СЗ РФ. – 2009. – № 20, ст. 2444.
27. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 // СЗ РФ. – 2016. – № 1 (ч. II), ст.212.
28. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 // СЗ РФ. – 2021. – № 27 (Часть II) ст.5351.
29. О Национальном плане противодействия коррупции на 2021 - 2024 годы: указ Президента РФ от 16.08. 2021 № 478. // СЗ РФ. – 2021. – № 34, ст. 6170.
30. О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года : указ Президента РФ от 13.05.2017 № 208. // СЗ РФ. – 2017. – № 20, ст. 2902.
31. Об изменении нарицательной стоимости российских денежных знаков и масштаба цен (с изменениями и дополнениями) : указ Президента РФ от 04.08.1997 № 822 // СЗ РФ. – 1997. – № 32, ст. 3752.

32. Вопросы Федеральной службы по финансовому мониторингу : указ Президента РФ от 13.06.2012 № 808 // СЗ РФ. – 2012. – № – 25, ст. 3314.

33. Об уполномоченном органе по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма : указ Президента РФ от 01.11.2001 № 1263 (ред. от 22.03.2005) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>.

34. О Министерстве финансов Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 329 // СЗ РФ. – 2004. – № 31, ст. 3258.

35. О Федеральном казначействе : постановление Правительства РФ от 01.12.2004 № 703 // СЗ РФ. – 2004. – № 49, ст. 4908.

36. Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе : постановление Правительства РФ от 30.09.2004 № 506 // СЗ РФ. – 2004. – № 40, ст. 3961.

37. Об утверждении Правил осуществления главными распорядителями (распорядителями) средств федерального бюджета, главными администраторами (администраторами) доходов федерального бюджета, главными администраторами (администраторами) источников финансирования дефицита федерального бюджета внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита и о внесении изменения в пункт 1 Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд, утвержденных постановлением Правительства РФ от 10 февраля 2014 г. № 89 : постановление Правительства РФ от 17.03.2014 № 193 // СЗ РФ. – 2014. – № 12, ст. 1290.

38. Об утверждении Правил составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период и признании утратившими силу некоторых актов Правительства РФ : постановление Правительства РФ от 24.03.2018 № 326 (ред. от 29.05.2020) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>.

39. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» : постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 320 [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>

40. О порядке осуществления в Министерстве финансов Российской Федерации оперативного мониторинга качества финансового менеджмента (с изменениями на 20 января 2014 года) : приказ Министерства финансов РФ от 19.10.2011 № 383 [Электронный ресурс] // Министерство финансов РФ : сайт. – Режим доступа: <http://www.minfin.ru>. <http://base.garant.ru/>.

41. Об утверждении Стандарта управления внутренними (операционными) казначейскими рисками в Федеральном казначействе : приказ Казначейства России от 29.09.2017 № 259 (ред. от 28.12.2018). Формат руководства рисками и

угрозами регламентирован Стандартом управления внутренними (операционными) казначейскими рисками в Федеральном казначействе [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

42. Об утверждении Регламента Федеральной налоговой службы : приказ Федеральной налоговой службы от 17.02.2014 № ММВ-7-7/53@ // Российская газета. – 2014. – № 124.

43. Методические рекомендации по проведению оценки коррупционных рисков в федеральных органах исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные функции (утв. протоколом заседания проектного комитета от 13.07.2017 № 47 (7) [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

44. Предложения по подходам к составлению карты рисков в финансово-бюджетной сфере органов государственного финансового контроля, являющихся органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (одобр. Советом по вопросам внутреннего государственного контроля, протокол от 11.09.2019 № 2) [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Письма федеральных органов исполнительной власти

45. О применении бюджетных мер принуждения за совершение нецелевого использования бюджетных средств : письмо Минфина России от 11.03.2014 № 02-10-10/10495 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/document/>.

46. Об осуществлении внутреннего финансового аудита. : письмо Минфина России от 22.06.2018 № 02-02-05/43273 [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

47. Об осуществлении внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита : письмо Минфина России от 18.04.2019 № 02-02-08/27750 [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Судебная и иная правоприменительная практика

48. Постановление Верховного Суда РФ от 09.04.2019 № 5-АД19-15 [Электронный ресурс] // Верховный Суд РФ : сайт. – Режим доступа: <https://www.vsrfr.ru>.

49. Постановление Верховного Суда РФ от 28.12.2018 № 5-АД18-90 [Электронный ресурс] // Верховный Суд РФ : сайт. – Режим доступа: <https://www.vsrfr.ru>.

50. Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 23.12.2020 № 88-КАД20-1-К8 [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

51. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 17.01.2018 № 74-АПГ17-15 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons>.

52. О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации : постановление Пленума ВАС РФ от 22.06.2006 № 23 (ред. от 28.05.2019) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons>.

53. Определение СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 17.05.2006 № 58-Г06-134 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.garant.ru/>.

54. Одиннадцатый Арбитражный апелляционный суд. Дело № А55-1747/2014 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons>.

55. Обзор судебной практики на тему «Нецелевое использование бюджетных средств» за январь 2014 – апрель 2015 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.garant.ru/>.

Международно-правовые акты

56. Оценка рисков отмывания денег и финансирования терроризма на национальном уровне. Руководящие указания ФАТФ. – М., 2013. – 106 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://eurasiangroup.org/FATF_risk_assessment.pdf.

Правовые акты иностранных государств

57. О внесении изменений и дополнений в закон Республики Армения «О бюджетной системе Республики Армения» : закон Республики Армения // Официальные ведомости (вестник) Республики Армения. – 1997. – № 18 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.parliament.am/legislation.php?ID=1601&lang=rus&sel=show>.

58. Закон Республики Казахстан от 6 января 2012 года № 527-IV «О национальной безопасности Республики Казахстан», ч. 3 ст. 1. // www.gov.kz

Научная и учебная литература

59. *Абалкин, Л.И.* Россия: поиск самоопределения / Л.И. Абалкин. – 2-е изд. – М. : Наука, 2005. – 463 с.

60. *Акманов, И.Г.* Башкирия в составе Российского государства в XVII – первой половине XVIII века / И.Г. Акманов. – Свердловск : Изд-во Урал. ун-та, 1991. – 151 с.

61. *Афанасьев, М.П.* Бюджет и бюджетная система : учебник / М.П. Афанасьев, А.А. Беленчук, И.В. Кривоногов. – 2-е изд. перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2011. – 777 с.

62. Отдельные финансово-правовые институты зарубежных стран : учеб. пособие / В.А. Белов, Н.А. Куфакова, А.А. Мамедов, М.М. Прошунин ; под ред. В. А. Белова. – М. : РУДН, 2009. – 426 с.
63. *Бесчеревных, В.В.* Развитие советского бюджетного права / В.В. Бесчеревных. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1960. – 80 с.
64. *Вечканов, Г.С.* Экономическая безопасность : учеб. пособие / Г.С. Вечканов. – СПб. : Вектор, 2005. – 250 с.
65. Национальная экономика России: потенциалы, комплексы, экономическая безопасность : учебник для слушателей Акад. налоговой полиции и студ. вузов, осуществляющих подгот. по нац. экономике (для различных специализаций) / В.И. Волков и др. ; под общей ред. В.И. Лисова. – М. : Экономика, 2000. – 477 с.
66. *Галузин, А.Ф.* Правовая безопасность и ее принципы / А.Ф. Галузин. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2008. – 358 с.
67. *Гоббс, Т.* Левиафан / Томас Гоббс. – М. : Мысль, 2001. – 478 с.
68. *Гончаренко, Л.П.* Экономическая и национальная безопасность : учебник. / Л.П. Гончаренко. – М. : Экономика, 2007. – 543 с.
69. *Гордиенко Д.В.* Основы экономической безопасности государства. Курс лекций : учеб.-метод. пособие / Д.В. Гордиенко. – М. : Финансы и статистика : ИНФРА-М, 2012. – 222 с.
70. *Градов, А.П.* Национальная экономика : учеб. пособие / А.П. Градов. – 2-е изд. – СПб. : Питер, 2007. – 233 с.
71. *Грачева, Е.Ю.* Финансовое право : учебник / Е.Ю. Грачева. – 4-е изд., испр. и доп. – М. : Норма: Инфра-М, 2013. – 351 с.
72. *Губин, Е.П.* Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы / Е.П. Губин. – М. : Юристъ, 2005. – 311 с.
73. Управление финансовой устойчивостью : учеб. пособие / А.И. Дружинин, О.Н. Дунаев, А.Я. Мосин, А.В. Ершов ; под ред. О.Н. Дунаева. – Екатеринбург : ИПК УГТУ, 1998. – 112 с.
74. *Евтихийев, И.И.* Административное право СССР : учебник для юридических инст-тов и фак. / И.И. Евтихийев, В.А. Власов. – М. : Юридическое изд-во, 1946. – 431 с.
75. *Загашвили, В.С.* Экономическая безопасность России / В.С. Загашвили. – М. : Юристъ, 1997. – 238 с.
76. *Зеленков, М.Ю.* Основы теории национальной безопасности : учебник для студ. высш. учеб. заведений / М.Ю. Зеленков. – М. : ЮНИТИ, 2016. – 295 с.
77. История древнего мира : в 3 кн. Кн. 2. Расцвет древних обществ / под ред. И.М. Дьяконова, В.Н. Нероновой, И.С. Свенцицкой. – М. : Наука, 1982. – 576 с.
78. История Сибири : в 5 т. Т. 2. Сибирь в составе феодальной России / В.А. Александров и др. ; гл. ред. А.П. Окладников и В.И. Шунков.– Л. : Наука, 1968. – 538 с.

79. История финансового законодательства России / отв. ред. И.В. Рукавишникова. – М., 2003. – 256 с.
80. *Карамзин, Н.М.* История государства Российского / Н.М. Карамзин. – М. : Эксмо, 2002. – 1024 с.
81. *Кондрат, Е.Н.* Правонарушения в финансовой сфере России. Угрозы финансовой безопасности и пути противодействия : моногр. / Е.Н. Кондрат. – М. : Форум, 2014. – 927 с.
82. *Конюхова, Т.В.* Институты бюджетного права Российской Федерации : научн.-практ. пособие / Т.В. Конюхова. – М. : Эксмо, 2009. – 190 с.
83. *Крохина, Ю.А.* Бюджетное право и российский федерализм : моногр. / Ю.А. Крохина ; под ред. проф. Н.И. Химичевой. – М. : Норма, 2001. – 347 с.
84. *Крохина, Ю.А.* Бюджетное право России : учебник / Ю.А. Крохина. – 2-е изд., пераб. и доп. – М. : Юрайт, 2011. – 460 с.
85. *Крохина Ю.А.* Бюджетное право России : учебник для бакалавриата и магистратуры / Ю.А. Крохина. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2017. – 479 с
86. *Ленин В.И.* Полн. собр. соч. – 5-е изд. – М. : Госполитиздат, 1969. – Т. 33. – 434 с.
87. *Логунов, А.Б.* Региональная и национальная безопасность : учеб. пособие / А.Б. Логунов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ИНФРА, 2011. – 447 с.
88. *Малько, А.В.* Правоведение : учебник для студ. неюридич. вузов / под ред. А.В. Малько. – 4-е изд. – М. : КноРус, 2008. – 400 с.
89. *Маньков, В.Д.* Безопасность общества и человека в современном мире : учеб. пособие для студ. технич. вузов / В.Д. Маньков. – СПб. : Политехника, 2005. – 550 с.
90. *Миронов, Б.Н.* Социальная история России периода империи (XVIII – начало XX в.): генезис личности, демократ. семьи, гражд. о-ва и правового государства : в 2 т. / Б.Н. Миронов. – 3-е изд., испр., доп. – СПб. : Дмитрий Буланин, 2003. – Т. 2. – 583 с.
91. *Мулукаев, Р.С.* История отечественного государства и права : учебник для студ. вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Р.С. Мулукаев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2009. – 703 с.
92. *Мусаткина, А.А.* Финансовое право : учеб. пособие / А.А. Мусаткина, Е.В. Чуклова. – М. : РИОР : ИНФРА-М, 2017. – 174 с.
93. *Олейников, Е.Н.* Экономическая и национальная безопасность : учебник для вузов / Е.Н. Олейников. – М. : Экзамен, 2005. – 768 с.
94. Экономические и финансовые преступления : учеб. пособие для студ. высш. учеб. заведений, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / О.Ш. Петросян и др. – М. : ЮНИТИ : Закон и право, 2010. – 310 с.
95. *Пешкова, Х.В.* Вопросы налоговых и бюджетных правоотношений в судебной практике : моногр. / Х.В. Пешкова. – М. : ИНФРА-М, 2012. – 184 с.
96. *Понтович, Э.Э.* Финансовый контроль / Э.Э. Понтович. – Л. : НКФ СССР, 1928. – 108 с.

97. *Прошунин, М.М.* Финансовый мониторинг : учеб. пособие / М.М. Прошунин. – М. : РАП, 2009. – 222 с.
98. Риски финансовой безопасности: правовой формат : моногр. / О.А. Акопян и др. ; отв. ред. И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина. – М. : ИЗиСП : НОРМА, ИНФРА-М, 2018. – 304 с.
99. *Саттарова, Н.А.* Бюджетное право : учебник / Н.А. Саттарова. – СПб. : Деловой двор, 2009. – 296 с.
100. *Саттарова, Н.А.* Безопасность и государственное принуждение как правовые категории: теоретическое исследование : моногр. / Н.А. Саттарова. – Уфа : РИЦ БашГУ, 2015. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://elib.bashedu.ru/dl/read/Satterova_Bezopastnost_i_gos_prinuzhdenie_Monogr_2015.pdf.
101. *Сенчагов, В.К.* Экономическая безопасность России. Общий курс : учебник / В.К. Сенчагов. – 2-е изд.. – М. : Дело, 2005. – 896 с.
102. *Спиноза, Б.* Богословско-политический трактат / Б. Спиноза // Антология мировой политической мысли : в 5 т. – М. : Мысль, 1997. – Т. 1. – 830 с.
103. *Сырых, В.М.* Теория государства и права : учебник для студ. вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / В.М. Сырых. – 4-е изд. – М. : Юстицинформ, 2012. – 703 с.
104. *Таганцев, Н.С.* Русское уголовное право : лекции. Часть общая : в 2 т. / Н.С. Таганцев. – М. : Наука, 1994. – Т. 2. – 393 с.
105. *Текутьев, Д.И.* Правовой механизм повышения эффективности деятельности членов органов управления корпорации / Д.И. Текутьев. – М. : Статут, 2017. – 173 с.
106. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М. : Юристь, 2001. – 776 с.
107. *Фаткуллин, Ф.Н.* Проблемы теории государства и права : курс лекций / Ф.Н. Фаткуллин. – Казань : Изд-во Казан. ун-та, 1987. – 334с.
108. Финансовое право Российской Федерации : учебник / под ред. М.В. Карасевой. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : КНОРУС, 2012. – 608 с.
109. Финансовое право : учеб. пособие / под ред. М.В. Кустовой и Н.А. Шевелевой. – СПб. : Питер, 2014. – 320 с.
110. Финансовое право : учебник / под общ. ред. Э.Д. Соколовой ; отв. ред. А.Ю. Ильин. – М. : Проспект, 2019. – 592 с.
111. Финансовое право : учебник для бакалавров / под ред. И.А. Цинделиани. – 3-е изд. – М. : Проспект, 2017. – 656 с.
112. *Фуко, М.* Безопасность, территория, население. Курс лекций, прочитанных в Коллеж де Франс в 1977–1978 учебном году / Мишель Фуко ; пер. с фр. Н.В. Сулова, А.В. Шестакова, В.Ю. Быстрова. – СПб. : Наука, 2011. – 543 с.
113. *Химичева, Н.И.* Финансовое право : учеб.-метод. комплекс / Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. – М. : Норма, 2005. – 462 с.
114. Хрестоматия по истории государства и права СССР. Дооктябрьский период : учеб. пособие для вузов по специальности «Правоведение» / Т.Е.

Новицкая и др. ; под ред. Ю.П. Титова, О.И. Чистякова. – М. : Юрид. лит., 1990. – 478 с.

115. *Шахрай, С.М.* Государственный аудит в России: принципы организации и функционирования // Право и финансовый контроль : моногр. / С.М. Шахрай ; отв. ред. Н.М. Казанцева, Е.И. Иванова. – М. : Эксмо, 2009. – 332 с.

116. *Щедрин, Н.В.* Введение в правовую теорию мер безопасности : моногр. / Н.В. Щедрин. – Красноярск : Красноярский гос. ун-т, 1999. – 180 с.

117. *Щедрин, Н.В.* Концептуально-теоретические основы правового регулирования и применения мер безопасности : моногр. / Н.В. Щедрин. – Красноярск : СФУ. 2010. – 323 с.

118. *Эриашвили, Н.Д.* Финансовое право / Н.Д. Эриашвили. – 3-е изд. – М. : ЮНИТИ ДАНА, 2014. – 575 с.

Статьи

119. *Авакьян, С.А.* Проекты законов о поправках к Конституции Российской Федерации / С.А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 2. – С. 20–25.

120. *Алексеева, Е.С.* Проблемы реализации ответственности за нарушение бюджетного законодательства / Е.С. Алексеева // Lex Russica. – 2017. – № 11. – С. 58–66.

121. *Атаманов, Г.А.* О банковской безопасности и безопасности банков / Г.А. Атаманов, Е.Г. Атаманов // Право и безопасность. – 2013. – № 1-2 (44). – С. 79–85.

122. *Бондарь, Е.О.* Соотношения административной и бюджетно-правовой ответственности за нецелевое использование бюджетных средств / Е.О. Бондарь, С.В. Изютина // Современное право. – 2014. – № 12. – С. 55–59.

123. *Бурцев, В.В.* Контроль финансовой безопасности России / В.В. Бурцев // Финансовый бизнес. – 2002. – № 5. – С. 10–17.

124. *Васильев, С.* Новые подходы к понятию безопасности России / С. Васильев // Обозреватель-Observer. – 1999. – № 3 (110). – С. 41–43.

125. *Винокуров, В.Н.* Непосредственный объект преступления и его место в системе объектов преступления / В.Н. Винокуров // Российский юридический журнал. – 2017. – № 1. – С. 104–109.

126. *Вожова, Е.М.* Финансовая правосубъектность Министерства финансов Российской Федерации в бюджетном процессе / Е.М. Вожова // Современное право. – 2015. – № 9. – С. 61–69.

127. *Галухин, А.В.* Бюджетная безопасность государства как условие для экономического роста / А.В. Галухин // Проблемы развития территории. – 2016. – № 4 (84). – С. 89–108.

128. *Дубянский, А.Н.* К истории введения бумажной валюты в России: предпосылки и первые этапы (XVIII век) / А.Н. Дубянский // Проблемы современной экономики. – 2003. – № 2 (6). – С. 139–142.

129. *Жиленко, С.В.* К вопросу о понятии бюджетной деятельности субъекта Российской Федерации / С.В. Жиленко // Вестник Южно-Уральского гос. ун-та. – 2009. – № 17. С. 79–83.

130. *Жужгов, И.В.* Мониторинг: определение, соотношение с категориями «наблюдение» и «управление» / И.В. Жужгов // Сборник научных трудов юридического факультета СевКавГТУ. Вып. 7. – Ставрополь, 2005 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: [http:// www.ncstu.ru](http://www.ncstu.ru).

131. *Иванов, Е.* Экономическая безопасность России / Е. Иванов // Мировая экономика и международные отношения. – 2001. – № 11. – С. 44–51.

132. *Казакова, Н.А.* Финансовая безопасность компании: аналитический аспект / Н.А. Казакова, А.Н. Иванова // Экономический анализ: теория и практика. – 2016. – № 10 (457). – С. 93–105.

133. *Кардашова, И.Б.* О категориально-понятийном аппарате теории национальной безопасности / И.Б. Кардашова // Российский следователь. – 2005. – № 5. – С. 51–56.

134. *Кириллова, Н.Н.* К вопросу нецелевого использования бюджетных средств / Н.Н. Кириллова // Молодой ученый. – 2013. – № 12. – С. 650–652.

135. *Козлова, А.В.* Экономическая безопасность как явление и понятие / А.В. Козлова // Власть. – 2009. – № 1. – С. 14–17.

136. *Комягин, Д.Л.* Система принципов бюджетного права: Российское законодательство и научная доктрина / Д.Л. Комягин // Реформы и право. – 2012. – № 4. – С. 19–31.

137. *Кучеров, И.И.* Слагаемые финансовой безопасности и её правовое обеспечение / И.И. Кучеров // Журнал российского права. – 2017. – № 6. – С. 69–79.

138. *Лахтина Т.А.* О сущности финансовой системы как элемента современного государства // Финансовое право. – 2005. – №4 – С. 24-26.

139. *Лахтина, Т.А.* Об ответственности за нарушение бюджетного законодательства / Т.А. Лахтина, И.В. Фадеева // Современное право. – 2018. – № 1. – С. 29–33.

140. *Малько, А.В.* Правовые средства как общетеоретическая проблема / А.В. Малько // Правоведение. – 1999. – № 2. – С. 4–16.

141. *Матненко, А.С.* Бюджетная деятельность государства как финансово-правовая категория / А.С. Матненко // Законодательство и экономика. – 2008. – № 6. – С. 27–32.

142. *Мигачёва, Е.В.* Понятие, система, субъекты и актуальные вопросы обеспечения финансовой безопасности: финансово-правовой аспект / Е.В. Мигачёва, К.А. Писенко // Финансовое право. – 2014. – № 12. – С. 8–15.

143. *Омелёхина, Н.В.* Бюджетная система Российской Федерации в системе институтов финансовой безопасности государства / Н.В. Омелёхина // Журнал российского права. – 2017. – № 7. – С. 81–93.

144. *Омельян, А.С.* Бюджетная деятельность государства и местных образований – сфера возникновения бюджетных правоотношений / А.С. Омельян

// Финансово-правовая доктрина постсоциалистического государства. – 2003. – № 1. – С. 113–124.

145. *Петров, К.В.* «Прецедент» в средневековом русском праве (XVI – XVII вв.) / К.В. Петров // Государство и право. – 2005. – № 4. – С. 78–83.

146. *Подлесная, И.С.* Бюджетные риски на стадиях бюджетного процесса / И.С. Подлесная // Научное сообщество студентов XXI столетия. Экономические науки : сб. ст. по матер. XXVI междунар. студ. науч.-практ. конф. № 11 (26) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: [http://sibac.info/archive/economy/11\(26\).pdf](http://sibac.info/archive/economy/11(26).pdf).

147. *Сапун, В.А.* Механизм реализации советского права / В.А. Сапун // Правоведение. – 1988. – № 1. – С. 3–11.

148. *Саттарова, Н.А.* О финансовой безопасности / Н.А. Саттарова // Российская юстиция. – 2015. – № 4. – С. 12–16.

149. *Саттарова, Н.А.* Виды угроз финансовой безопасности / Н.А. Саттарова // Финансовое право. – 2017. – № 12. С. 3–4.

150. *Смирнов, А.П.* Соотношение понятий «охрана прав» и «защита прав» / А.П. Смирнов // Вестник Томского гос. ун-та. – 2010. – № 331. – С. 123–125.

151. *Судакова, А.Е.* Финансовая безопасность в контексте устойчивого развития региона / А.Е. Судакова, А.И. Синенко // Региональная экономика теория и практика. – 2013. – № 24 (303). – С. 35–41.

152. *Терехова, А.Н.* Финансовая устойчивость – фактор эффективности производства / А.Н. Терехова // Современные научные исследования и инновации. – 2015. – № 11 (55). – С. 624–627.

153. *Улезько, С.И.* Классификация объектов преступления / С.И. Улезько // Общество и право. – 2013. – № 4 (46). – С. 70–74.

154. *Холчева, И.А., Кисова, А.Е.* Основные подходы к исследованию понятий «экономическая безопасность» и «экономическая безопасность государства» // Электронный научный журнал «Дневник науки». – 2019. – №5. – С.96.

155. *Шевелева, О.Б.* Взаимосвязь категорий «финансовая система региона» и «региональная финансовая безопасность» / О.Б. Шевелева, Е.В. Слесаренко // Региональная экономика: теория и практика. – 2013. – № 20 (299). – С. 35–45.

156. *Шульгина, А.В., Кривенко, Ю.С., Минасян, А.Т.* Взаимосвязь экономической безопасности страны и международной экономической безопасности / А.В. Шульгина, Ю.С. Кривенко, А.Т. Минасян // Актуальные проблемы международных отношений в условиях формирования мультиполярного мира. Сборник научных статей 7-й Международной научно-практической конференции. Юго-Западный государственный университет. Курск. – 2018. – С. 292–293.

Диссертации, авторефераты диссертаций

157. *Абрамовских, Н.В.* Педагогический мониторинг воспитания познавательной готовности старших дошкольников к обучению в школе : дис. ... канд. пед. наук : 13.00.06 / Н.В. Абрамовских. – Екатеринбург, 1999. – 183 с.
158. *Алексеева, Д.Г.* Банковская безопасность: правовые проблемы : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / Д.Г. Алексеева. – М., 2011. – 48 с.
159. *Асалиева, С.А.* Финансовая безопасность России в условиях трансформируемой экономики : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.01 / С.А. Асалиева. – М., 2005. – 214 с.
160. *Болтинова, О.В.* Бюджетный процесс в Российской Федерации: теоретические основы и проблемы развития : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / О.В. Болтинова. М., 2008. – 43 с.
161. *Борисов, Д. А.* Эволюция политики безопасности Шанхайской организации сотрудничества (1996–2010 гг.) : дис. ... канд. ист. наук : 07.00.03 / Д.А. Борисов. – Томск, 2011. – 210 с.
162. *Валеев, Д.М.* Правовое положение прокуратуры в финансовых правоотношениях : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Д.М. Валеев. – М., 2011. – 24 с.
163. *Винокурова, Т.В.* Государственно-правовое регулирование финансового управления в Древней Руси и его реформирование в централизованном Московском государстве: историко-правовой аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Т.В. Винокурова. – СПб., 2008. – 22 с.
164. *Докукин, А. В.* Денежная реформа царя Алексея Михайловича : дис. ... канд. ист. наук : 07.00.02 / А.В. Докукин. – М., 2002. – 204 с.
165. *Дудоров, Д.В.* Экономическая безопасность национального государства в процессе глобализации : автореф. дис. ... канд. экон. наук : 08.00.01 / Д.В. Дудоров – Тамбов, 2007. – 24 с.
166. *Ефимова, Д.А.* Правовое регулирование финансово-бюджетного контроля в Российской Федерации и проблемы осуществления прокурорского надзора за соблюдением бюджетного законодательства : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Д.А. Ефимова. – СПб., 2007. – 226 с.
167. *Константинов, Г.А.* Обеспечение финансовой безопасности Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 / Г.А. Константинов. – М., 2005. – 26 с.
168. *Кравцова, Е.С.* Модернизация налоговой системы России: 1885–1917 гг. : автореф. дис. ... д-ра ист. наук : 07.00.02 / Е.С. Кравцова. – Курск, 2010. – 50 с.
169. *Кудимов, А.В.* Исторические этапы формирования и развития финансовых отношений в России с IX по начало XX вв. (историко-правовой аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / А.В. Кудимов. – СПб., 2006. – 181 с.
170. *Куковский, А.А.* Национальная безопасность в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / А.А. Куковский. – Челябинск, 2011. – 237 с.

171. *Макарова, М.В.* Обеспечение экономической безопасности компаний на основе оценки их устойчивости в условиях цифровизации : дис.... канд. экон. наук : 08.00.10 / М.В. Макарова. – Киров, 2022. – 147с.
172. *Макарова, Т.В.*, Совершенствование механизма обеспечения экономической безопасности региона на основе ресурсного потенциала : дис.... канд. экон. наук : 08.00.10 / Т.В. Макарова – Киров, 2018. – 191с.
173. *Малофеева, О.С.* Финансовое управление и развитие денежного обращения в Древней Руси и её реформирование в централизованном Московском государстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / О.С. Малофеева. – СПб., 2010. – 22 с.
174. *Немцов, А.Г.* Государственный долг в системе обеспечения финансовой безопасности России : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 / А.Г. Немцов. – Владивосток, 2004. – 227 с.
175. *Новиков, Г.В.* Финансовая безопасность в системе национальной безопасности страны : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 / Г.В. Новиков. – М., 2001. – 177 с.
176. *Носкин С.А.* Механизмы развития экономической безопасности региона в условиях цифровых преобразований : дис.... канд. экон. наук : 08.00.10 / С.А. Носкин. – Санкт-Петербург, – 2022. – 254с.
177. *Пешкова, Х.В.* Бюджетное устройство России: правовая концепция российского государства : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.04 / Х.В. Пешкова. – М., 2014. – 583 с.
178. *Пискунова, С.В.* Экономическая безопасность региона в контексте выявления механизмов дисбаланса бюджетных процессов (на материалах Ставропольского края) : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05, 08.00.10 / С.В. Пискунова. – Ставрополь, 2008. – 153 с.
179. *Поветкина, Н.А.* Финансовая устойчивость Российской Федерации: правовая доктрина и практика обеспечения : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.04 / Н.А. Поветкина. – М., 2016. – 458 с.
180. *Разгильдиева, М.Б.* Теория финансово-правового принуждения и сферы его применения : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / М.Б. Разгильдиева. – Саратов, 2011. – 563 с.
181. *Саакян, Т.Г.* Развитие методических основ прогнозирования финансовой устойчивости хозяйствующих субъектов : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.12 / Т.Г. Саакян. – Ростов н/Д, 2014. – 161 с.
182. *Саттарова, Н.А.* Принуждение в финансовом праве : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / Н.А. Саттарова. – М., 2006. – 493 с.
183. *Сафонов, О.А.* Финансово-правовые средства обеспечения экономической безопасности : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / О.А. Сафонов. – М., 2007. – 171 с.
184. *Соколова, Э.Д.* Теоретические аспекты правового регулирования финансовой деятельности государства и муниципальных образований : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / Э.Д. Соколова. – М., 2008. – 401 с.

185. *Степанков, Д.В.* Государственно-правовой механизм обеспечения финансовой безопасности: проблемы теории и практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Д.В. Степанков. – Н. Новгород, 2006. – 27 с.
186. *Строков, А.И.* Развитие бюджетной системы России в условиях становления бюджетного федерализма : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 / А.И. Строков. – М., 2002. – 222 с.
187. *Сульженко, В.С.* Обеспечение устойчивости бюджетной системы Российской Федерации в условиях институциональных преобразований : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 / В.С. Сульженко. – Ростов-на-Дону, 2014. – 197 с.
188. *Тимофеева, И.Ю.* Налоговая безопасность государства, бизнеса и общества: концепция и методология : дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.05 / И.Ю. Тимофеева. – М., 2011. – 435 с.
189. *Фелюст, А.А.* Организация противодействия угрозам финансовой безопасности Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / А.А. Фелюст. – М., 2011. – 23 с.
190. *Хамзина, О.И.* Правовые средства противодействия коррупции: проблемы теории и практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / О.И. Хамзина. – Саратов, 2008. – 30 с.
191. *Цвилий-Букланова, А.А.* Налоговый контроль в системе обеспечения налоговой безопасности государства : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / А.А. Цвилий-Букланова. – Челябинск, 2011. – 248 с.
192. *Челпаченко, О.А.* Административно-правовые основы взаимодействия федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации в сфере обеспечения национальной безопасности : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / О.А. Челпаченко. – Саратов, 2011. – 207 с.
193. *Чуднов, И.А.* Теория и практика денежных реформ в СССР : дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.01 / И.А. Чуднов. – СПб., 2005. – 293 с.
194. *Шевелёва, Н.А.* Бюджетная система России: проблемы правового регулирования в период интенсивных реформ : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / Н. А. Шевелёва. – СПб., 2005. – 426 с.
195. *Ягофаров, Р.Р.* Правовое регулирование предоставления межбюджетных трансфертов из Федерального бюджета : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Р.Р. Ягофаров. – Саратов, 2010. – 28 с.
196. *Янкевич, С.В.* Правовое регулирование обращения драгоценных металлов и драгоценных камней в Российской Федерации (финансово-правовые аспекты) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04 / С.В. Янкевич. – М., 2015. – 198 с.

Справочная литература и словари

197. *Азрилиян, А.Н.* Новый экономический словарь : 10 000 терминов. –2-е изд., доп. / под ред. А.Н. Азрилияна. – М. : Ин-т новой экономики, 2007. – 1088 с.
198. *Даль, В.И.* Толковый словарь живого великорусского языка : в IV т. Т. I. А –З / В.И. Даль. – М. : Рус. яз., 1989. – 699 с.

199. *Даль, В.И.* Толковый словарь живого великорусского языка : в IV т. Т. II. И – О / В.И. Даль. – М. : Рус. яз., 1989. – 2030 с.

200. *Даль, В.И.* Иллюстрированный толковый словарь русского языка / В.И. Даль. – М. : Эксмо, 2006. – 896 с.

201. *Ефремова, Т.Ф.* Современный толковый словарь русского языка : ок. 160 000 слов : в III т. Т. I. А – Л / Т.Ф. Ефремова. – М. : Астрель : АСТ, 2006. – 1168 с.

202. *Ефремова, Т.Ф.* Современный толковый словарь русского языка : ок. 160 000 слов : в III т. Т. II. М – П / Т.Ф. Ефремова. – М. : Астрель : АСТ, 2006. – 1168 с.

203. *Лопатин, В.В.* Русский толковый словарь : ок. 35 000 слов / В.В. Лопатин, Л.Е. Лопатина. – М. : ЭКСМО, 2004. – 928 с.

204. *Лопатин, В.В.* Малый толковый словарь русского языка : ок. 35 000 слов. / В.В. Лопатин, Л.Е. Лопатина. – 2-е изд. – М. : Рус. яз., 1993. – 704 с.

205. *Ожегов, С.И.* Толковый словарь русского языка : ок. 100 000 слов и терминов и фразеологических выражений / С.И. Ожегов ; под. ред. проф. Л.И. Скворцова. – 27-е изд., испр. – М. : Оникс : Мир и Образование, 2011. – 736 с.

206. *Пилипенко, В.Ф.* Безопасность: теория, парадигма, концепция, культура : словарь-справочник / В.Ф. Пилипенко. – 2-е изд., доп. и перераб. – М. : ПЕР СЭ-Пресс, 2005. – 192 с.

207. Толковый словарь русского языка : в IV т. Т. I. А – К / сост. В.В. Виноградов и др. / под ред. Д.Н. Ушакова. – М. : Русские словари, 1994. – 844 с.

208. Толковый словарь русского языка : в IV т. Т. II. Л – О / сост. В.В. Виноградов и др. / под ред. Д.Н. Ушакова. – М. : Русские словари, 1994. – 523 с.

209. Толковый словарь русского языка : в IV т. Т. III. П – Р / сост. В.В. Виноградов и др. / под. ред. Д.Н. Ушакова. – М. : Русские словари, 1994. – 714 с.

210. Энциклопедический словарь Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона / под ред. И.Е. Андреевского, К.К. Арсеньева и заслуж. проф. Ф.Ф. Петрушевского). – СПб., 1890–1907 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.dic.academic.ru/contents.nsf/brokgauz_efron.

Интернет-источники

211. International Monetary Fund : сайт [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.imf.org/external/russian/pubs/ft>.

212. Академик : сайт [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.investmnts.academic.ru/1354/Риск>.

213. Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации за 2018 г., отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2019 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ach.gov.ru/activities/control/reports.php>.

214. Index of /NPM_2006 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: http://www.rusnauka.com/NPM_2006.