

В диссертационный совет МГУ.051.4
Московского государственного университета
имени М.В.Ломоносова,
г. Москва, Ленинские горы, д. 1, стр. 13–14,
4-й учебный корпус, ауд. 536А

ОТЗЫВ

**официального оппонента на диссертацию на соискание ученой степени
кандидата юридических наук Шевляковой Алины Николаевны
на тему «Сбалансированность бюджета государства: правовые аспекты»
по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые)
науки**

Сформированный законодателем подход к правовому обеспечению сбалансированности бюджетов приводит к многочисленным, требующим разрешения проблемам, к числу которых, в частности, относится отсутствие устойчивой доходной базы бюджетов регионов и местных бюджетов, формирование которой осуществляется в рамках закрепленного БК РФ правового режима межбюджетного распределения налогов.

В ряде случаев применяемые правовые инструменты обеспечения бюджетной сбалансированности приводят к перекосам финансовой системы и направлены на обогащение банковского сектора. Речь, в частности, идет о приобретаемых коммерческими банками за счет кредитов, предоставленных Банком России, облигаций федерального займа, размещаемых Минфином России. В рассматриваемом случае следование установленному ст. 22 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» запрету на предоставление ЦБ РФ кредитов Правительству РФ на финансирование дефицита федерального бюджета, позволяет банковскому сектору извлекать прибыль с помощью бюджетно-правовых инструментов.

На фоне предусмотренной БК РФ развитой системы бюджетного кредитования, доля коммерческого кредита в структуре государственного

долга регионов вновь начала возрастать¹. Изложенное свидетельствует о том, что в государстве сформирован не поддающийся никакому логическому объяснению кредитный механизм обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, суть которого состоит в том, что рост коммерческих кредитов в структуре долга регионов сопровождается, с одной стороны, предоставлением бюджетных кредитов регионам (муниципальным образованиям) для погашения долговых обязательств по кредитам, полученным ими от кредитных организаций², а, с другой, - списанием задолженности субъектов РФ по бюджетным кредитам, предоставленным из федерального бюджета³.

Эти и другие проблемы, связанные с обеспечением сбалансированности бюджетов, свидетельствуют об актуальности избранной для исследования темы диссертации.

Представленное на защиту диссертационное исследование направлено на совершенствование правового механизма обеспечения бюджетной сбалансированности. Последовательно раскрывая на страницах диссертации методы обеспечения бюджетной сбалансированности, диссертант обращает

¹ Оперативный доклад Счетной палаты Российской Федерации о ходе исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации январь – декабрь 2025 года <https://ach.gov.ru/upload/iblock/a17/zr1us2ahf2g6b9b6z3k4ij6kdwim0dmr/Operdoklad-IV-2025-KBS-20260306.pdf>

² Абз. 6 п. 1 ст. 93.3. Бюджетного кодекса Российской Федерации; Постановление Правительства РФ от 05.05.2022 № 815 «Об утверждении Правил предоставления, использования и возврата субъектами Российской Федерации бюджетных кредитов, полученных из федерального бюджета для погашения долговых обязательств субъекта Российской Федерации (муниципального образования) в виде обязательств по государственным (муниципальным) ценным бумагам субъекта Российской Федерации (муниципального образования) и кредитам, полученным субъектом Российской Федерации (муниципальным образованием) от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций, на 2022 год» // СЗ РФ. 2022. № 20. Ст. 3287.

³ Федеральный закон от 13.07.2024 № 177-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ 2024. № 29 (Часть III). Ст. 4106 ; Постановление Правительства РФ от 01.02.2025 № 79 «Об утверждении Правил списания задолженности субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по отдельным бюджетным кредитам и направления субъектами Российской Федерации средств, высвобождаемых в результате списания задолженности субъектов Российской Федерации по указанным бюджетным кредитам» // СЗ РФ. 2025. № 6, Ст. 435.

внимания и описывает ключевые проблемы, возникающие в обозначенной области, и предлагает пути их разрешения. Вызывают интерес описанные в работе правовые вопросы регулирования межбюджетных отношений.

Заслуживает внимания п. 3 положений, выносимых на защиту, в рамках которого раскрывается правовой механизм бюджетной сбалансированности, представляющий собой систему организационно-правовых прямых и косвенных методов, которыми обеспечивается целевое воздействие на общественные отношения в сфере публичных финансов для обеспечения исполнения публично-правовым образованием принятых на себя расходных обязательств.

Следует поддержать отмеченные в п. 4 положений, выносимых на защиту, направления совершенствования правового механизма бюджетной сбалансированности посредством закрепления на уровне БК РФ правового института секвестра и перечня «защищенных статей», не подлежащих секвестированию, а также установления режима распоряжения средствами, привлекаемыми в бюджетную систему в результате осуществления заимствований в условиях бюджетного профицита.

Ознакомление с текстом диссертации позволяет констатировать, что выполненная работа последовательна и логически структурирована; она включает: введение, три главы, заключение и список литературы. Методология исследования весьма перспективна; в совокупности с другими факторами она позволила диссертанту достичь цели своего исследования, заключающейся в выработке концепции эффективного финансово-правового механизма бюджетной сбалансированности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Положения, выносимые на защиту, представляются достоверными и в целом обоснованными. Несмотря на значительное число научных работ и продолжающуюся полемику по дискуссионным вопросам в науке финансового права, диссертационное исследование обладает научной новизной.

В ходе исследования сформулировано семь положений, выносимых на защиту, соответствующих структуре и задачам научной работы. В них отражены как концептуальные вопросы, так и предложения по совершенствованию правового обеспечения сбалансированности бюджетов.

Диссертация оставляет впечатление целостного комплексного анализа, текст характеризуется внутренней целостностью и логической завершенностью.

Положительно оценивая диссертационное исследование, считаю необходимым обратить внимание на некоторые его аспекты, требующие уточнения, заслуживающие критических замечаний, а также побуждающие к дискуссии.

1. На страницах диссертации автор исходит из того, что сбалансированность бюджета – одна из ключевых составляющих финансового суверенитета (п. 7 положений, выносимых на защиту), а бюджетный метод, положенный в основу всей модели государственного хозяйства, предполагает первостепенную роль бюджета (с. 21 диссертации).

Преувеличение роли бюджета в развитии экономики продиктовано сложившейся в советскую эпоху фондовой теорией, лежащей в основе понимания сущности и системы финансового права, и существенно сужающей возможности в процессе выработки концептуальных подходов к совершенствованию правового регулирования финансово-денежных отношений. Обособленное развитие института бюджетного права, равно как и иных правовых институтов и подотраслей, охватываемых системой финансового права, не позволяет усилить скоординированность инструментов денежно-кредитной и бюджетно-налоговой политики, способствующей достижению целей развития финансово-кредитного механизма в т.ч. в части обеспечения финансовой устойчивости государства.

Правовой механизм бюджетной сбалансированности охватывает не только рассматриваемые диссертантом бюджетные правила, долговые, фискальные, расходные обязательства, межбюджетные трансферты и т.д., но

тесно связан с функционированием правового механизма эмиссии, поскольку расходы бюджета, осуществляемые в условиях его дефицита, представляют собой самостоятельную форму денежной эмиссии.

Учитывая изложенное, в тексте диссертации следовало бы больше внимания уделить вопросам взаимодействия инструментов монетарной, бюджетной и фискальной политики, изучение которых имеет важное значение в процессе выработки эффективных правовых инструментов обеспечения бюджетной сбалансированности.

2. Вызывает сомнение научная новизна вывода, сформулированного в п. 2 положений, выносимых на защиту, согласно которому «...условием достижения реальной бюджетной сбалансированности выступает одновременная реализация трех принципов бюджетной системы: принципа полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджета; принципа достоверности бюджетного планирования; а также принципа эффективного использования бюджетных средств. В случае отступления от любого из обозначенных принципов сбалансированность бюджета не может быть обеспечена».

Совершенно очевидно, что все, перечисленные в гл. 5 БК РФ принципы бюджетной системы Российской Федерации так или иначе направлены на обеспечение сбалансированности бюджетной системы.

3. В ходе публичной защиты требует уточнения закреплённый в п. 4 положений, выносимых на защиту, правовой режим распоряжения средствами, привлекаемыми в бюджетную систему в результате осуществления заимствований в условиях бюджетного профицита.

4. В ходе публичной защиты диссертанту следует конкретизировать обозначенные в п. 5. положений, выносимых на защиту, модели бюджетного правила на федеральном и региональном уровнях.

Указанные замечания не умаляют значимости диссертационного исследования. Диссертация Шевляковой А.Н. на тему «Сбалансированность бюджета государства: правовые аспекты» отвечает требованиям,

установленным Московским государственным университетом имени М.В. Ломоносова к работам подобного рода. Содержание диссертации соответствует специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки, а также критериям, определенным пп. 2.1–2.5 Положения о присуждении ученых степеней в Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова. Диссертационное исследование оформлено согласно требованиям Положения о совете по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

Таким образом, соискатель Шевлякова Алина Николаевна заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Официальный оппонент:

доктор юридических наук, доцент,
ведущий научный сотрудник сектора административного права и
административного процесса
Федерального государственного бюджетного учреждения науки
Института государства и права Российской академии наук

Васянина Елена Леонидовна

Контактные данные:

тел.: + 7 (495) 691-33-81, e-mail: igpran@igpran.ru

Специальность, по которой официальным оппонентом
защищена диссертация: 12.00.04 - Финансовое право, налоговое право,
бюджетное право

Адрес места работы:

119019, г. Москва, Знаменка, 10
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт
государства и права Российской академии наук, сектор административного
права и административного процесса

Тел.: + 7 (495) 691-33-81, e-mail: igpran@igpran.ru