

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

Диссертационная работа А.Н. Шевляковой представляет собой научное исследование интересной и актуальной темы, посвященной правовым аспектам сбалансированности бюджета государства.

Бюджет любого публично-правового образования является необходимым условием его существования, его экономической основой. Известно, что налоги, являющиеся основным источником формирования бюджета, традиционно рассматриваются как неотъемлемый признак государства. За счет бюджета реализуются, финансируются задачи и функции государства.

Важнейшим принципом, условием выполнения бюджетом государства его функций является сбалансированность как отдельных бюджетов, так и бюджетной системы в целом. Как свидетельствует история нашего государства, а также других стран, дисбалансы бюджетной системы способны привести к перебоям в функционировании государства, к социальным потрясениям, к другим негативным последствиям.

В настоящее время наша страна и мировое сообщество в целом проходит период политической, экономической и финансовой турбулентности. В связи с этим вопросы сбалансированности бюджетов, устойчивости финансовой системы приобретают особое значение. Требуется свежий взгляд на сложившуюся практику, поиск новых средств и способов обеспечения финансовой устойчивости.

Указанные обстоятельства свидетельствуют о том, что исследование, предпринятое А.Н. Шевляковой является актуальным и полезным.

Диссертация представляет собой одно из первых системных исследований правовых аспектов сбалансированности бюджета государства в современных условиях.

Автор диссертационного исследования поставил перед собой цель выработать концепцию эффективного финансово-правового механизма бюджетной сбалансированности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации с целью реализации правового принципа сбалансированности. Для достижения этой цели был поставлен и решен ряд задач.

Структура диссертации определена диссертантом с учетом специфики темы исследования, а также степени научной разработанности исследуемых проблем. В диссертации первоначально рассматривается содержание правового принципа сбалансированности и его место в системе бюджетного права Российской Федерации, затем подробно анализируется механизм бюджетной сбалансированности, его понятие и методы и в заключении сбалансированность оценивается как условие бюджетной устойчивости в целом.

Такая структура позволила автору раскрыть все основные вопросы темы и сделать интересные выводы и предложения.

Реализация поставленных в диссертации целей и задач, системность подхода к анализу темы исследования позволили автору разработать комплекс научных положений, выводов и рекомендаций, обладающих новизной и отраженных в положениях, выносимых на защиту.

Изучение диссертации и работ соискателя позволяет сделать вывод об обоснованности и достоверности положений, выносимых на защиту, иных научных выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации, а также об их новизне.

Следует поддержать сформулированное автором понимание сбалансированности бюджета прежде всего как нормы-принципа, но с учетом экономических аспектов. Такой подход позволил обоснованно оттенить

отдельные особенности рассматриваемого принципа и включить эти характеристики в состав положений, выносимых на защиту.

Обоснованным является отраженное в работе положение, в соответствии с которым обеспечение принципа сбалансированности должно начинаться с формирования расходной части бюджета, которая затем предопределяет доходную. Причина этого кроется в том, что расходные обязательства публично-правового образования первичны и напрямую вытекают из природы государства, призванного выполнять присущие ему функции.

Правильным является вывод, что сбалансированный бюджет не всегда означает, что бюджет бездефицитный. Современные финансово-правовые подходы подтверждают, что дефицитный бюджет все равно будет сбалансированным, т.к. возникший дефицит необходимо покрыть за счет имеющихся у публично-правового образования ресурсов, в том числе источников финансирования такого дефицита.

Обоснованным можно признать вывод и положение, выносимое на защиту, согласно которому условием достижения бюджетной сбалансированности выступает одновременная реализация трех правовых принципов бюджетной системы: принципа полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджета, принципа достоверности бюджетного планирования и принципа эффективного использования бюджетных средств.

Одновременно точным является замечание диссертанта, что неэффективное расходование бюджетных средств является наиболее значительной на сегодняшний день проблемой отечественных публичных финансов, которая способна нивелировать эффективность по доходам и ведет к несбалансированности показателей на практике, несмотря на формальное исполнение бюджета. Такой вывод удачно проиллюстрирован примерами из практики.

Вторая глава диссертационного исследования начинается с обращения к теоретическим основам, касающимся механизма правового регулирования. Использование фундаментальных работ ученых-теоретиков права заложило прочную основу для выводов и предложений, сформулированных далее.

Удачным следует признать выносимое на защиту определение механизма бюджетной сбалансированности, в соответствии с которым под ним понимается система организационно-правовых методов, которыми обеспечивается целевое воздействие на общественные отношения в сфере публичных финансов для исполнения публично-правовым образованием принятых на себя расходных обязательств.

Выделение в работе прямых и косвенных методов обеспечения сбалансированности бюджета позволило определить основу, структуру работы и обеспечило формирование соответствующей научной концепции.

Следует поддержать разработанный автором и выносимый на защиту состав прямых и косвенных методов сбалансированности, а также критерии их разграничения.

Полезными представляются отдельные выводы, касающиеся тех или иных методов обеспечения сбалансированности. В частности, обоснованными выглядят названные в работе модели построения бюджетного правила, включающие ограничение непосредственно государственного долга, ограничение дефицита, ограничение бюджетных расходов, а также перераспределение средств между бюджетными периодами посредством резервных фондов. Работа в этой части удачно проиллюстрирована зарубежным опытом, что усиливает достоверность и обоснованность сделанных выводов.

Следует поддержать вывод о том, что за нарушение бюджетных правил никакая ответственность, кроме политической, не предусмотрена, что оценка деятельности должностных лиц и Правительства в целом во многом зависит от сложившейся в обществе правовой культуры и вектора правосознания.

Отдельно диссертант рассматривает предусмотренную Бюджетным кодексом РФ процедуру восстановления платежеспособности субъекта (муниципалитета) посредством введения временной финансовой администрации. Здесь правильно обращается внимание на то, что обращение с ходатайством о введении временной финансовой администрации не должно рассматриваться как право соответствующего субъекта, который может это реализовывать по своему собственному усмотрению. На уполномоченных лиц возложены соответствующие обязанности, для реализации которых предоставлены права.

Обоснованным выглядит вывод, что существование в стране бюджетного фонда, выполняющего функции «резерва», более удобно с точки зрения эффективности управления публичными финансами, нежели формирование его внебюджетного аналога. Тенденции развития бюджетного законодательства свидетельствуют о минимизации использования государством каких-либо внебюджетных фондов.

Можно поддержать выводы, в том числе выносимые на защиту касающиеся закрепления в законодательстве, в Бюджетном кодексе РФ механизма секвестра бюджета и состава защищенных статей. Важным здесь является акцент именно на защищенных статьях бюджета. Автор обоснованно предлагает его рассматривать как самостоятельный правовой институт, существование которого не обязательно должно быть обусловлено интеграцией в правовую систему механизма секвестра. Реализация этого положения способна создать важные ориентиры как в бюджетном правотворчестве, так и в правоприменительной деятельности.

Ценной для нашего федеративного государства представляется третья глава работы, где рассматривается соотношение сбалансированности отдельных бюджетов и бюджетной системы в целом.

Верным является выносимое на защиту положение о том, что из конституционного принципа единства системы публичной власти с

неизбежностью следует обязательность сбалансированности не только отдельно взятых бюджетов, но и бюджетной системы в целом.

Диссертант обоснованно возлагает на Федерацию юридическую обязанность поддержания сбалансированности входящих в нее субъектов (муниципалитетов) и бюджетной системы в целом, ссылаясь на конституционные нормы о равенстве прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств (ч. 2 ст. 19 Конституции Российской Федерации).

Важным и ценным является сделанное в работе замечание, что законодательно сбалансированность бюджетной системы в целом никак не определена, что в значительной степени дезориентирует как теоретиков финансового права, так и правоприменителей.

Достоверность выводов и предложений, сделанных в третьей главе работы обеспечивается использованием исторического опыта, оценкой программных документов государства.

Оригинальным является оценка автором методов межбюджетного регулирования как методов обеспечения сбалансированности бюджетной системы со ссылкой на то, что одно является средством достижения другого.

Обоснованным следует признать вывод, что из всех методов поддержания сбалансированности бюджетной системы перераспределение потоков публичных финансов видится оптимальным для стимулирования развития субъектов Российской Федерации.

Правильным является замечание, что профицит бюджета при значительной доле межбюджетных трансфертов в составе доходов вводит в заблуждение относительно реального финансового состояния субъекта Российской Федерации, что более корректно производить расчет соотношения доходной и расходной составляющих бюджета без учета таких безвозмездных поступлений.

Интересным видится предложение отнести дотации на межбюджетное выравнивание к категории источников финансирования дефицитов бюджетов. В определенном смысле такое регулирование позволило бы корректнее отражать экономическое состояние получающего такие дотации публично-правового образования.

Анализируя бюджетные кредиты как метод обеспечения сбалансированности бюджетов, диссертант поднимает злободневный вопрос о том, что при реструктуризации (списании) таких кредитов и направлении высвобождаемых средств на реализацию иных задач остается вопрос, насколько такие задачи будут реально профинансированы с учетом того, что финансовые ресурсы у должников в таких случаях как правильно не высвобождаются (отсутствуют). Как указывает автор, если средств нет в моменте, то нет уверенности, что они появятся впоследствии. В связи с этим следует поддержать выносимое на защиту положение, что бюджетные кредиты не должны постфактум превращаться в невозвратные межбюджетные трансферты.

Достоверным и соответствующим современным тенденциям развития законодательства и государства является вывод, что местное самоуправление де-факто утратило свою финансовую самостоятельность, что на практике ведет к обесценению данного института и снижению его роли в политической жизни страны.

Диссертантом верно подмечено, что можно говорить о самостоятельности местных бюджетов по полномочиям, но самостоятельность по доходам де-факто утрачена. В силу концепции единства публичной власти и своей специфики местное самоуправление является логическим продолжением власти на уровне муниципальных образований.

С учетом указанных обстоятельств правильным является вывод, что оптимальным методом балансирования местных бюджетов выступают межбюджетные трансферты из бюджета субъекта Российской Федерации,

которые на сегодняшний день выполняют роль основного источника доходов для местных бюджетов.

В завершении работы автор обосновывает выносимое на защиту положение, что сбалансированность бюджета – это одна из ключевых составляющих финансового суверенитета, который предполагает верховенство публичной власти в области публичных финансов.

Следует поддержать указанных вывод. Как показывает практика, финансовый суверенитет является следствием обеспеченной на должном уровне финансовой устойчивости.

Важными и обоснованными являются отдельные выводы автора об обеспечении финансового суверенитета государства. В частности, верными представляется вывод, что привлечение займов – это одна из неотъемлемых составляющих публичной финансовой деятельности государства, которая действительно может стать причиной утраты публично-правовым образованием своего финансового суверенитета.

Также можно поддержать вывод, что именно государственный долг, налоги и эффективность бюджетных расходов выступают теми факторами, которые влияют на состояние бюджетной устойчивости и, как следствие, на финансовый суверенитет государства в целом.

Достоверными, обоснованными и ценными являются многие другие сделанные в работе выводы и предложения.

Полученные А.Н. Шевляковой в результате диссертационного исследования научные выводы и рекомендации в значительной степени восполняют пробелы в теории финансового права и публичного права в целом. Эти положения могут быть полезны при совершенствовании финансового, в том числе бюджетного законодательства, в правоприменительной практике государственных и местных органов, деятельность которых связана с обеспечением сбалансированности бюджетов. Положения диссертации можно использовать в процессе преподавания дисциплин "Финансовое

право", "Бюджетное право", при подготовке научных публикаций, а также учебной литературы.

Вместе с тем, несмотря на очевидные достоинства, положительные моменты, диссертационное исследование А.Н. Шевляковой содержит отдельные дискуссионные положения.

1. На с. 22 диссертации автор указывает, что в Бюджетном кодексе РФ оказались не урегулированы вопросы сбалансированности бюджетов государственных внебюджетных фондов. В этом автор видит законодательную недоработку и предлагает устранить ее как внесением соответствующих изменений в федеральные законы о внебюджетных фондах, так и посредством интеграции законодательства о государственных внебюджетных фондах непосредственно в текст Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В то же время государственные внебюджетные фонды включены в бюджетную систему Российской Федерации. В связи с этим положения Бюджетного кодекса РФ распространяются в том числе на них. В связи с этим возникает вопрос, почему положения Бюджетного кодекса РФ, касающиеся сбалансированности бюджетов, не могут применяться для обеспечения сбалансированности государственных внебюджетных фондов.

2. На с. 44 работы автор предлагает распространять принцип эффективности не только на расходы, но и на доходы бюджетов. В то же время не до конца понятно, каким образом эта эффективность может оцениваться, как такой принцип можно было бы закрепить в Бюджетном кодексе РФ и кому он должен быть адресован.

3. На с. 65 диссертации автор отмечает, что на сегодняшний день для публично-правового субъекта не установлено ограничений на привлечение заемного финансирования в условиях минимального бюджетного дефицита (или даже профицита). В связи с этим предлагается совершенствование нормативного правового регулирования в части дополнительной регламентации процессов перераспределения полученных «излишков». В

частности, по мнению диссертанта, возможно установление на уровне Бюджетного кодекса РФ требования о направлении средств, полученных от размещения ОФЗ в условиях бюджетного профицита, на финансирование социальной сферы (образования, здравоохранения и пр.).

Как представляется, такое предложение требует дополнительного обоснования. Возможно, наличие профицита бюджета должно являться основанием для отказа в привлечении заемного финансирования, а не причиной определять направления использования такого излишнего финансирования.

4. На с. 82 работы делается вывод, что не каждое сокращение расходов является секвестром, а лишь существенное и пропорциональное, т. е. предполагающее сокращение расходов по целому ряду статей в одинаковой степени (процентном отношении к общему объему расходов).

Здесь не до конца ясно, насколько существенным должно быть сокращение расходов, чтобы его можно было бы назвать секвестром.

5. На с. 120 работы при оценке методов межбюджетного регулирования автор отмечает, что субсидии или субвенции предполагают целевую природу предоставляемых средств и способствуют экономическому росту территории.

Субвенции предоставляются для финансирования делегированных полномочий, представляя собой компенсацию соответствующих расходов на их осуществление. В связи с этим не совсем понятно, как они могут способствовать экономическому росту соответствующей территории.

6. На с. 146 работы содержится положение о том, что в целях предоставления бюджетного кредита заключается соглашение (дополнительное соглашение), которое носит характер индивидуального акта.

Вряд ли теоретически верно называть соглашение индивидуальным актом. Под индивидуальным актом понимается акт, в котором выражается воля одной стороны. В то же время соглашение является волеизъявлением как минимум двух сторон.

Вместе с тем, указанные замечания не умаляют значимости диссертационного исследования. Диссертация 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 Алина Николаевна Шевлякова заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Официальный оппонент:
доктор юридических наук, доцент,
профессор кафедры финансового права юридического факультета
Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения
высшего образования «Воронежский государственный университет»

Пауль Алексей Георгиевич

11 сентября 2026 года

Контактные данные:

тел.: + 7 (473) 255-84-79, e-mail: pag@law.vsu.ru

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

Адрес места работы:

394018, г. Воронеж, пл. Ленина, д. 10а, корпус 9
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования «Воронежский государственный университет»,
юридический факультет, кафедра финансового права

Тел.: + 7 (473) 255-84-79, e-mail: pag@law.vsu.ru

