Поветкина Наталья Алексеевна. Финансовая устойчивость Российской Федерации: правовая доктрина и практика обеспечения: диссертация ... доктора Юридических наук: 12.00.04 / Поветкина Наталья Алексеевна;[Место защиты: Институт законодательства и сравнительного правоведения при правительстве Российской Федерации], 2016.- 459 с.

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** Обеспечение финансовой устойчивости — одно из приоритетных направлений финансовой политики государства в любое время, но в кризисные и послекризисные периоды, когда под действием негативных явлений возникают риски для полноценного финансирования государством всех поставленных перед ним задач и выполняемых функций, эта деятельность приобретает наибольшую актуальность и значимость. Неисполнение последних создает угрозу национальной безопасности и обусловливает необходимость быстрого и эффективного противодействия ее последствиям посредством задействования финансовых резервов государства. В современной реальности финансовая устойчивость встает в один ряд с обеспечением суверенитета государства, на что особо обратил внимание Президент РФ В. В. Путин в своем Послании Федеральному Собранию на 2016 год, отметив, в частности, что «финансовая устойчивость и независимость страны абсолютно связаны между собой»1.

Вопросы финансового обеспечения государственного суверенитета России выдвигаются на первый план и в стратегии развития страны, благодаря чему «экономика России проявила способность к сохранению и укреплению своего потенциала в условиях нестабильности мировой экономики и применения ограничительных экономических мер, введенных рядом стран против Российской Федерации» (Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»). В условиях увеличения и обострения вызовов, нестабильной геополитической и экономической ситуации в мире усиливается значимость теоретических разработок в сфере публичных финансов. Их ключевая роль проявляется в воздействии на макро- и микроэкономические процессы в период масштабных структурных государственных реформ, на качественное преобразование социальной сферы, на финансовую устойчивость как необходимое условие развития государства.

С необходимостью обеспечения финансовой устойчивости сталкивается не только Российская Федерация. Большинство государств активно стремятся к созданию идеального финансово-правового механизма, позволяющего успешно справиться со всеми вызовами, и «выступают за реализацию концепции устойчивого развития, которая должна стать основным направлением изменения парадигмы экономического развития»2. Происходящая глобализация мира, открывая перед

2016 года.

Автореферат разослан «\_

И. о. ученого секретаря диссертационного совета

доктор юридических наук Н. Г. Доронина

1 См.: Президент России : сайт. URL: (дата обращения: 05.05.2016).

2 *Капустин А. Я.* Международно-правовые принципы деятельности БРИКС //  
БРИКС: контуры многополярного мира : монография / С. Е. Нарышкин [и др.] ; отв. ред.

государствами новые возможности и перспективы развития, предопределяет возникновение и новых угроз, заставляя страны разрабатывать и внедрять системно и скоординированно функционирующие механизмы обеспечения финансовой устойчивости.

Проблеме обеспечения финансовой устойчивости характерна тонкая корреляция между правом и экономикой, и это подчеркивает особую актуальность в разработке именно финансово-правовых механизмов, направленных на ее обеспечение как базового условия поддержания национальной безопасности страны, поскольку только в правовом оформлении экономические отношения могут быть реализованы и иметь способность к развитию.

Вышеуказанные обстоятельства в очередной раз подтверждают, что финансовое право как базовая отрасль российского права сегодня переживает непростой этап своего развития и остро нуждается в системных док-тринальных исследованиях, направленных на совершенствование правового регулирования финансовых явлений, обусловленных реалиями современного развития государства. Рассмотрение процессов функционирования механизмов обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации с позиции качественного и эффективного финансово-правового регулирования во многом обеспечивает и возможность эффективного решения задач государственной политики, реализации функций государства и успешного противостояния рискам (угрозам) и их негативным проявлениям.

Необходимо констатировать, что активное изучение учеными отдельных элементов механизма обеспечения финансовой устойчивости (например, отношений, связанных с исследованием правового режима бюджета, суверенных фондов, золотовалютных резервов, института государственных заимствований) продолжается не одно десятилетие, однако системных исследований, отличающихся комплексным подходом к проблеме и посвященных определению роли этих элементов для достижения общей цели — цели обеспечения финансовой устойчивости, не проводилось. Более того, осуществленный анализ нормативных документов свидетельствует о том, что, несмотря на довольно частое использование финансовой устойчивости в качестве целевого ориентира деятельности различных государственных органов, до настоящего времени не разработана концепция ее финансово-правового обеспечения, которая заложила бы научную идеологию построения надежной системы противодействия всем внутренним и внешним рискам (угрозам) и послужила бы основой для их деятельности.

Вышеизложенное обусловливает необходимость и своевременность разработки нового концептуального подхода к проблеме право-

Т. Я. Хабриева, зам. отв. ред. Н. М. Бевеликова. М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. М. : ИД «Юриспруденция», 2015. С. 25.

вого обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации, подтверждает актуальность и востребованность заявленной темы исследования, способствующей развитию доктрины современного российского финансового права, правотворческой и правоприменительной деятельности, обусловленной проблемами правового регулирования сферы публичных финансов. В частности, результаты исследования позволят сформировать целостную теорию финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации и усовершенствовать архитектуру отрасли финансового права, а также оказать влияние на развитие смежных отраслей права, формируя концепцию межотраслевых институтов, способствующих обеспечению финансовой устойчивости Российской Федерации.

**Цель диссертационного исследования** заключается в разработке, обосновании концепции финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации и его исследовании. Для достижения поставленной цели были поставлены следующие задачи:

разработать понятие финансовой устойчивости как финансово-правовой категории;

определить роль и значение финансовой устойчивости в обеспечении национальной безопасности Российской Федерации;

проанализировать и обосновать влияние рисков и угроз на функционирование финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации;

разработать и раскрыть принципы, лежащие в основе функционирования финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации;

выявить и провести систематизацию органов, участвующих в обеспечении финансовой устойчивости Российской Федерации, определить особенности их финансовой правосубъектности, а также определить формы их взаимоотношений;

исследовать сущностные характеристики, роль и значение доходов и расходов бюджета в финансово-правовом механизме обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации;

определить значение эффективности расходов бюджета для достижения сбалансированности бюджета;

выявить роль иммунитета бюджета как защитного механизма в обеспечении сбалансированности бюджета;

выявить, исследовать и определить роль институтов (источников), обеспечивающих финансовую устойчивость Российской Федерации.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, возникающие в процессе функционирования финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации.

**Предметом исследования** выступают нормы финансового, бюджетного законодательства, иных нормативных актов, регламентирующих отношения, возникающие в процессе функционирования финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации, доктринальные источники финансового (бюджетного) права, научные публикации отечественных и зарубежных ученых, посвященные исследуемой проблематике, судебная практика, официальные аналитические и статистические данные государственных органов.

**Степень научной разработанности темы** следует оценивать с учетом того обстоятельства, что в подобной постановке научной проблемы финансово-правовой механизм обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации рассматривается в науке финансового права впервые. Тем не менее нельзя не отметить, что при подготовке работы были использованы общетеоретические исследования, научные труды по экономической и финансово-правовой тематике, а также по смежным отраслям права.

Так, внимательно проанализированы научные работы, посвященные отдельным элементам финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации следующих авторов: Р. Е. Артюхина, К. С. Вельского, С. Я. Боженка, О. В. Болти-новой, О. Н. Горбуновой, Е. Ю. Грачевой, А. Я. Капустина М. В. Карасевой, Д. Л. Комягина, И. И. Кучерова, А. Г. Пауля, Е. В. Покачаловой, И. В. Рукавишниковой, А. Д. Селюкова, Ю. А. Тихомирова, Т. Я. Хабрие-вой, Н. А. Шевелевой и др. Труды названных ученых послужили основой для собственных научных, теоретических выводов и практических рекомендаций, представленных в диссертации.

Исследования отдельных экономических аспектов обеспечения финансовой устойчивости представлены в работах А. Г. Грязновой, А. Л. Кудрина, А. М. Лаврова, В. М. Родионовой и других специалистов.

**Методологическую основу исследования** составили современные методы научного познания, в частности диалектико-материалистический, системный, структурно-функциональный, общие для различных научных отраслей. Комплексное применение указанных методов послужило основой для раскрытия предмета исследования, достижения его цели и решения поставленных задач, позволило выявить сущность финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации и его роль в системе устойчивого развития государства.

Кроме того, исследование выполнено при помощи специальных методов юридической науки. Формально-юридический метод, включающий такие приемы, как описание и анализ финансово-правовых норм и правоотношений, их толкование и классификация, позволил сформулировать сущностные признаки исследуемых понятий финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации и выявить их видовое разнообразие.

Применение историко-правового и сравнительно-правового методов позволило обогатить исследование ретроспективными оценками и учесть опыт других государств в понимании финансовой устойчивости в правовом регулировании финансовой деятельности Российской Федерации, что, в свою очередь, повлияло на выработку рекомендаций по совершенствованию современного российского финансового (бюджетного) законодательства.

**Теоретическую основу исследования** составили научные труды русских ученых — специалистов в области финансов и финансового права: С. И. Иловайского, А. А. Исаева, П. М. Лебедева, И. X. Озерова, М. М. Сперанского, И. Т. Тарасова, Н. И. Тургенева, И. И. Янжу-ла, Л. Н. Яснопольского.

Диссертант обращался к научному наследию советской школы финансового права, к видным представителям которой относятся такие ученые, как: Л. К. Воронова, М. А. Гурвич, М. И. Пискотин, Е. А. Ро-винский, Р. О. Халфина, Н.И. Химичева, С. Д. Цыпкин.

Были изучены труды авторитетных современных ученых в области финансового и бюджетного права: К. С. Вельского, С. Я. Боженка, О. В. Болтиновой, О. Н. Горбуновой, Е. Ю. Грачевой, В. В. Гриценко, Н. М. Казанцева, М. В. Карасевой, А. Н. Козырина, Д. Л. Комягина, И. И. Кучерова, А. Г. Пауля, Г. В. Петровой, Е. В. Покачаловой, Е. В. Порохова, И. В. Рукавишниковой, Н. А. Саттаровой, А. Д. Селюкова, Д. А. Смирнова, Э. Д. Соколовой, Н. А. Шевелевой и др.

Общетеоретические и межотраслевые вопросы исследования рассматривались с учетом теоретических изысканий таких известных правоведов, как: С. С. Алексеев, М. И. Байтин, Н. С. Бондарь, А. Б. Вен-геров, Н. А. Власенко, Л. Г. Ефимова, А. Я. Капустин, Д. А. Керимов, Л. А. Лунц, А. В. Малько, М. Н. Марченко, Н. И. Матузов, В. С. Нер-сесянц, О. Ю. Рыбаков, Ю. А. Тихомиров, Т. Я. Хабриева, И. О. Хлес-това, В. Е. Чиркин, К. В. Шундиков и многие другие.

Особое внимание было уделено научным работам, посвященным экономическим аспектам отдельных элементов финансовой устойчивости, следующих авторов: В. А. Гришина, А. Г. Грязновой, В. А. Гунии, Е. А. Захарчук, А. Л. Кудрина, А. М. Лаврова, Е. Лебединской, А. В. Навоя, Г. Б. Поляка, О. А. Поляковой, В. М. Родионовой, А. Н. Саунина, Д. Р. Тутаевой, А. В. Улюкаева и др.

**Нормативная база исследования** включает Конституцию Российской Федерации (далее — Конституция), федеральные законы, регулирующие общественные отношения, являющиеся объектом настоящего исследования, нормативные акты Президента РФ, Правительства РФ, Банка России, Минфина России и других государственных органов.

**Эмпирической базой исследования** послужили судебная практика Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ (в том числе

Высшего Арбитражного Суда РФ), официальные аналитические и статистические данные государственных органов, а также материалы научно-практических конференций.

**Научная новизна диссертации** состоит в том, что она представляет собой первое в отечественной науке финансового права комплексное исследование финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации. В соответствии с потребностями современной юридической науки, на основе полного и системного анализа важнейших категорий финансового права в работе впервые обоснована и сформулирована концепция финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации как объекта финансово-правового регулирования. Впервые в науке финансового права: аргументирована необходимость рассмотрения понятия «финансовая устойчивость» как финансово-правовой категории; разработан понятийный аппарат в исследуемой сфере (сформулированы понятия «финансовая устойчивость» как правового режима, «иммунитет бюджета», «финансово-правовой механизм обеспечения финансовой устойчивости», «правовые средства обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации» и др.); выявлены роль и значение финансовой устойчивости для обеспечения национальной безопасности государства; показано влияние рисков и угроз на функционирование данного механизма; выявлен и рассмотрен правовой статус государственных органов, осуществляющих обеспечение финансовой устойчивости Российской Федерации, определены основы их взаимодействия в данной сфере; разработаны ключевые принципы функционирования финансово-правового механизма финансовой устойчивости Российской Федерации (социальной направленности, научности, системности, ответственного (качественного) управления, гласности (открытости, прозрачности), плановости (долгосрочности) и непрерывности (периодичности), определено их значение; выявлены и рассмотрены институты (источники), за счет которых происходит обеспечение финансовой устойчивости (бюджет, золотовалютные резервы, суверенные фонды, резервные фонды Президента РФ и Правительства РФ, государственные заимствования).

Проведенный анализ позволил автору обосновать принципиально новое направление в науке финансового права — финансово-правовое обеспечение финансовой устойчивости Российской Федерации, показать необходимость правового регулирования данной сферы и его значение в устойчивом развитии государства.

**В ходе исследования автор обосновал ряд новых выводов и положений, которые выносятся им на защиту:**

1. Разработана авторская концепция финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации, под которым следует понимать основанную на нормах финансового права

совокупность элементов системы — уполномоченных органов, осуществляющих свою деятельность на основе определенных принципов и источников обеспечения финансовой устойчивости, функционирование и реализация которых направлены на противодействие различным рискам (угрозам) в целях достижения социальной стабильности и гармонии.

1. Обосновано, что понимание финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости как единой системы осложнено разноплановостью ее элементов, имеющих вне этой системы самостоятельный и независимый характер. Доказана необходимость комплексного подхода к разработке концепции обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации. В финансово-правовом механизме обеспечения финансовой устойчивости выделяются два параллельно функционирующих, взаимозависимых и взаимопроникающих блока: структурный (организационно-правовой), включающий элементы данного механизма и их взаимодействие, и содержательный (функциональный), включающий в себя характеристику и содержание принципов, полномочий уполномоченных органов, источников обеспечения финансовой устойчивости. Определено, что приоритетность задействования того или иного источника обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации (бюджета, суверенных фондов, резервных фондов Президента РФ и Правительства РФ, золотовалютных резервов, заимствований) находится в динамичном состоянии, зависит от конкретных условий и этапа развития государства, вида и степени опасности рисков (угроз), последствия которых и необходимо будет предотвращать, условий доступа к источникам, и находится в пределах компетенции уполномоченных органов.
2. В целях развития доктрины финансового права разработано и введено в научный оборот понятие «финансовая устойчивость» как финансово-правовая категория. Предложены авторские подходы к пониманию данного термина. В широком аспекте финансовая устойчивость Российской Федерации представляет собой правовой режим, заключающийся в нормативно закрепленном финансово-правовом порядке, основанном на использовании правовых средств его обеспечения — совокупности средств-установлений и средств-технологий, реализующих установления, отражающих формулирование и закрепление финансово-юридических конструкций, обеспечивающих противодействие негативным внутренним и внешним факторам (рискам, угрозам), эффективность и результативность использования финансовых ресурсов, положительную динамику финансово-экономического развития государства и основывающихся на системе нормативных правовых актов, институтов, организаций, приемов, способов для достижения экономико-материальных условий социальной стабильности и гармонии.

В узком аспекте финансовая устойчивость Российской Федерации — это правовой режим, создающий условия для противодействия

отрицательным внутренним и внешним рискам (угрозам) для нормального функционирования государства, которые направлены на обеспечение положительной динамики его финансового развития для достижения социального благополучия. Основными источниками обеспечения финансовой устойчивости выступают бюджет РФ, суверенные фонды (Резервный фонд и Фонд национального благосостояния), резервные фонды Президента РФ и Правительства РФ, золотовалютные резервы и государственные заимствования, использование которых в рамках единого правового механизма, на основе единых принципов призвано гарантировать достижение конечной цели — правового режима финансовой устойчивости.

1. Выявлена и обоснована взаимосвязь и взаимообусловленность финансовой устойчивости и национальной безопасности Российской Федерации. Финансовая устойчивость в системе национальной безопасности Российской Федерации обеспечивает состояние защищенности национальных интересов России посредством проведения бюджетной, налоговой, денежно-кредитной, долговой, валютной, инвестиционной политик, направленных на развитие государства и создание условий и факторов, способных нейтрализовать воздействие внешних и внутренних угроз и рисков. Правовой режим финансовой устойчивости государства выполняет финансово-обеспечительную и защитную функции в механизме обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Сохранение данного режима гарантирует платежеспособность государства, способность обеспечивать финансовыми средствами эффективное и своевременное выполнение внутренних и внешних функций и задач, а также защиту национальных интересов и гарантирует независимость и стабильность функционирования государства.
2. Обосновано, что риски (угрозы) — неотъемлемое явление, сопровождающее процесс функционирования финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации; именно под действием рисков (угроз) проявляется такое свойство финансовой устойчивости, как способность восстанавливаться в первоначальное и стабильное состояние; риски (угрозы) выступают основанием для дальнейшего развития и усовершенствования механизма обеспечения финансовой устойчивости. Выявлено, что финансово-правовой механизм обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации подвержен влиянию множественности рисков. Определено, что в зависимости от видов рисков можно выделить следующие способы их нейтрализации: материальные (финансовые) (например, за счет резервных фондов, золотовалютных резервов); правовые (например, за счет совершенствования законодательства в необходимых сферах и его профессионального, точного, неукоснительного исполнения); управленческие (например, за счет проявления политической воли, принятия решения, достижения компромиссов).
3. В целях единообразного понимания и толкования научных категорий, позволяющих выстроить логически обоснованный, непротиворечивый и действенно функционирующий механизм обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации и, как следствие, единообразную правоприменительную и правореализационную деятельность в этой сфере, обоснованы роль и значение принципов функционирования данного механизма как одного из основополагающих, базовых понятий, характеризующих такое сложное, неоднозначное и многосодержательное явление, как финансовая устойчивость. Аргументировано, что принципы обеспечения финансовой устойчивости как элемент финансово-правового механизма выступают своего рода правовыми аксиомами для всех задействованных в ее обеспечении субъектов, требующими безусловной реализации и (или) отсутствия необходимости введения каких-либо гарантий для их соблюдения и применения. Автором выделены следующие принципы: социальной направленности; научности; системности; ответственного (качественного) управления; гласности (открытости, прозрачности); плановости (долгосрочности) и непрерывности (периодичности). Принципы обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации должны соблюдаться на протяжении всего цикла правового регулирования: от формирования идей о необходимости совершенствования правового механизма обеспечения финансовой устойчивости до установления и поддержания данного правового режима.
4. Финансово-правовой механизм обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации должен рассматриваться только в аспекте реализации ключевого принципа — принципа системности, предполагающего взаимосвязь элементов между собой и их взаимообусловленность: функционирование этих элементов в единстве и позволяет говорить о механизме как о единой системе, способной противостоять всем рискам и угрозам. Исследование финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости через призму данного принципа позволяет выявить внутреннее устройство изучаемого механизма, особенности его функционирования и определить основные векторы его совершенствования. Построение и функционирование рассматриваемого механизма на основе указанного принципа дает возможность говорить о нем как о надежной, целостной, структурной, гармоничной, непротиворечивой, мобильной системе, способной своевременно и качественно противостоять различным рискам и угрозам и достигать своей цели — социальной стабильности и гармонии.
5. Проведена систематизация и классификация органов, задействованных в финансово-правовом механизме обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации. Все уполномоченные органы подразделяются на две группы: к первой относятся органы, которые

**и**

уполномочены на принятие решений и для которых обеспечение финансовой устойчивости является профильным видом деятельности (это органы, обладающие полномочиями в сфере публичных финансов, например Государственная Дума РФ, Правительство РФ, Минфин России); ко второй — органы, исполняющие требования первой группы и опосредованно участвующие в обеспечении финансовой устойчивости (к данной категории субъектов относятся органы, обладающие статусом главного распорядителя, распорядителя, получателя бюджетных средств либо главного администратора доходов бюджета и др.). Отмечается, что абсолютно все органы государственной власти (в том числе и те, которые выполняют государственные функции, не связанные со сферой публичных финансов, но являющиеся «потребителями» бюджетных средств) наделены статусом, рассматриваемым в рамках второй категории. Выявлены особенности их правосубъектности в финансово-правовом механизме обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации, определены направления и формы их взаимодействия между собой в целях достижения правового режима финансовой устойчивости Российской Федерации. Кроме этого, в зависимости от возможности задействования финансовых резервов органы первой группы подразделяются на органы общей и специальной компетенции. Доказано, что все органы (должностные лица) играют различную, но равнозначно важную роль в обеспечении функционирования изучаемого нами механизма, что позволяет говорить о комплексном и всестороннем подходе к управлению в этой сфере.

9. Финансовая устойчивость Российской Федерации в идеальном  
(статичном) состоянии характеризуется сбалансированностью доходов  
и расходов бюджета. Однако под действием различных рисков (угроз),  
в условиях развития кризисных ситуаций данный баланс может быть  
нарушен. В этой связи Российская Федерация в целях обеспечения фи  
нансовой устойчивости может предусматривать особые финансово-  
правовые меры по обеспечению сбалансированности бюджета. Данные  
меры имеют законодательное закрепление (в бюджетном законода  
тельстве, иных нормативных правовых актах) и применяются в зави  
симости от вида (формы) проявления рисков (угроз).

10. Доходы бюджета представляют собой финансовую основу  
деятельности государства, которая позволяет как минимум обеспечи  
вать выполнение принятых на себя расходных обязательств, как мак  
симум сформировать резервы, необходимые для обеспечения финансо  
вой устойчивости в случае наступления кризисных ситуаций. Разрабо  
таны и обоснованы следующие признаки доходов, имеющие значение  
для характеристики доходов бюджета с позиции основ обеспечения  
финансовой устойчивости Российской Федерации: достаточность, по  
стоянство (гарантированность), предсказуемость (прогнозируемость,  
плановость), справедливость доходов.

1. Совершенствование правового регулирования расходов бюджета в целях обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации должно осуществляться по двум направлениям: 1) актуализация и совершенствование форм и механизмов осуществления расходов и 2) повышение эффективности расходования бюджетных средств. При этом обеспечение расходных обязательств источниками финансирования является условием эффективного функционирования бюджетной системы РФ и реализации государственной политики в целом. Разработаны следующие признаки расходов в аспекте обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации: обусловленность публичными функциями государства (муниципальных образований); обоснованность расходов бюджетов; постоянство (периодичность) расходов; эффективность расходов.
2. Определена и обоснована ключевая роль эффективного расходования бюджетных средств в функционировании финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации, обусловленная ограниченностью видов источников доходов бюджета и возможности увеличения объемов денежных средств, поступающих из данных источников. Сущность эффективного расходования бюджетных средств связывается не только с результативностью и экономностью, но и с качественными характеристиками объектов финансирования.
3. Правовой режим иммунитета бюджета является эффективным правовым средством обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации. Данный правовой режим можно рассматривать в узком и широком понимании. В первом случае данный правовой режим является особой разновидностью правового иммунитета и служит защитным механизмом на пути неэффективного расходования бюджетных средств, которое, в свою очередь, оказывает негативное влияние на обеспечение финансовой устойчивости Российской Федерации. Во втором случае правовой режим иммунитета бюджета представляет особую, важнейшую форму законодательного закрепления защиты средств бюджета, которая гарантирует выполнение финансовых задач и функций государства, обязательств перед третьими лицами, возникающих на основе судебного решения и которая характеризуется абсолютным характером исполнения финансовых требований со стороны уполномоченного органа и отсутствием принудительного способа исполнения финансовых требований.
4. В целях реализации концептуального и системного подхода к пониманию сущности финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации автором выделены институты (источники) обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации: резервные фонды Президента РФ и Правительства РФ; суверенные фонды (Резервный фонд и Фонд национального благосостояния); золотовалютные резервы РФ; государственные заимствования.

Рассматриваются их признаки, функции и особенности. Определены их роль и значение в финансово-правовом механизме обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации, их взаимообусловленность и взаимозависимость.

15. В целях совершенствования финансового (бюджетного) законодательства обоснована необходимость внесения ряда изменений и дополнений в действующие нормативные правовые акты, регулирующие отношения, связанные с функционированием финансово-правового обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации. Так, предлагаются: новая редакция ст. 39 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее — БК), посвященной основам формирования доходов бюджетов (в части расширения перечня нормативных актов, на основании которых осуществляется формирование доходов бюджетов); внесение изменений в Федеральный закон от 26.03.1998 № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» (в части уточнения правового режима золотовалютных резервов) с последующим внесением изменений в Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (в части необходимости нормативной фиксации понятия золотовалютных резервов РФ, уточнения состава золотовалютных резервов с четким указанием субъектов, управляющих ими, и их компетенции, определением целей их использования (расходования) и др.

**Теоретическая значимость диссертации** заключается в том, что полученные в ходе исследования выводы и предложения вносят существенный вклад в финансово-правовую науку, способствуют созданию обоснованного представления о сущности, роли финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации для устойчивого функционирования государства; развивают и дополняют понятийный аппарат, учитывающий особенности функционирования финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации; развивают ряд правовых положений, приводящих к новым доктринальным выводам. Содержащиеся в диссертации выводы и предложения обогащают и развивают финансово-правовую науку путем разработки концептуальных основ финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации.

Автором рассмотрены теоретические вопросы, которые имеют ключевое значение для понимания исследуемого механизма: выделены элементы данного механизма, рассмотрена сущность принципов финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации, определены основы взаимодействия органов, уполномоченных в сфере обеспечения финансовой устойчивости, а также роль институтов обеспечения финансовой устойчивости. Исследование правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации

в контексте совершенствования нормативно-правовых основ о нем как о предмете самостоятельного междисциплинарного института права позволит простимулировать начало поиска новых научных подходов в его исследовании и будет способствовать развитию как смежных институтов (подотраслей) финансового права, самостоятельных отраслей права, так и смежных институтов экономической (финансовой) науки.

**Практическая значимость исследования.** Авторские идеи относительно финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации могут быть использованы в нор-мотворческой работе по совершенствованию финансового и бюджетного законодательства, а именно положений БК в части правового регулирования доходов и расходов бюджетов бюджетной системы РФ, правовой квалификации эффективности расходов бюджета, понимания и применения правового режима иммунитета бюджета, внедрения риск-ориентированных подходов, использования средств суверенных фондов РФ и резервных фондов Президента РФ и Правительства РФ, осуществления государственных заимствований, формирования и использования золотовалютных резервов РФ и т. д.

Результаты исследования также могут найти свое применение в практической юридической работе, в том числе в правоприменительной деятельности органов государственной власти. Материалы и теоретические положения диссертации могут быть использованы в дальнейшем при разработке теоретических и практических проблем финансового и бюджетного права в Российской Федерации, а также в процессе преподавания соответствующих учебных дисциплин, в частности при чтении базовых учебных курсов по финансовому и бюджетному праву, специальных магистерских курсов, связанных с темой диссертации, в ходе осуществления учебного процесса с аспирантами Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (далее — ИЗиСП).

**Степень достоверности и апробация результатов исследования.** Диссертация обсуждена и одобрена на расширенном заседании отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства ИЗиСП.

Теоретические положения диссертации, выводы и научно-практические рекомендации представлены в публикациях автора, в том числе в научных журналах, указанных в перечне ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, рекомендованных ВАК Минобрнауки России, монографиях, учебниках, учебных и научно-практических пособиях, статьях в сборниках материалов различных конференций.

Основные теоретические положения и выводы диссертации использовались:

- при чтении лекций и проведении практических занятий в ИЗиСП (г. Москва), в Финансовом университете при Правительстве РФ (г. Москва);

в докладах на секции публичного права Ученого совета ИЗиСП: «Проблемы привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства» (протокол от 18 ноября 2013 г. № 20); «Правовые средства обеспечения эффективности расходов федерального бюджета» (протокол от 29 сентября 2014 г. № 12); «Финансово-правовой механизм обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации» (протокол от 29 апреля 2015 г. № 6);

в докладах и выступлениях, сделанных на различных конференциях (форумах), таких, например, как: Международная научно-практическая конференция, посвященная 150-летию со дня рождения профессора Е. В. Васьковского (г. Москва, ИЗиСП, 29 февраля 2016 г.); научно-практическая конференция «Соотношение частных и публичных интересов в финансовых правоотношениях» (г. Москва, Финансовый университет при Правительстве РФ, 30 сентября 2015 г.); Евразийские антикоррупционные форумы (г. Москва, ИЗИСП, Счетная палата РФ, 30-31 мая 2012 г., 4 июня 2013 г., 24-25 апреля 2014 г., 23-24 апреля 2015 г., 20-21 апреля 2016 г.); IX-XI Международные школы-практикумы молодых ученых-юристов (г. Москва, ИЗИСП, 29-30 мая

1. г., 3-4 июня 2015 г., 26-27 мая 2016 г.); Всероссийская научно-практическая конференция «Правовые чтения на Большом Каретном — 2014» (г. Москва, Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России), 30 октября 2014 г.); круглые столы, посвященные обсуждению новой редакции БК (г. Москва, ИЗИСП, 9 сентября 2015 г., 1 апреля 2016 г.); Международная научно-практическая конференция «Бюджетное право и финансовая деятельность государства на современном этапе (к 90-летию со дня рождения М. И. Пискотина)» (г. Москва, Российская академия правосудия, 28 ноября 2014 г.); Международная научно-практическая конференция «Публичные финансы в XXI веке» (г. Москва, Российский экономический университет им. Г. В. Плеханова, 18 декабря 2014 г.); Пятая международная научно-теоретическая конференция «Худяковские чтения по финансовому праву» (г. Алматы, 31 мая 2014 г.); Международная научно-практическая конференция «Кутафинские чтения» (г. Москва, Московская государственная юридическая академия им. О. Е. Кутафина, Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова, ИЗИСП, 2-4 апреля
2. г., 6-9 апреля 2016 г.) и др.

Разработанные диссертантом положения и предложения апробировались при подготовке правовых заключений на проекты федеральных законов в рамках основной деятельности соискателя ученой степени, а также при участии в совещаниях в органах государственной власти **РФ.**

**Структура диссертации** обусловлена целью и задачами исследования и состоит из введения, четырех глав, включающих 17 параграфов, заключения, библиографического списка и приложений