

В диссертационный совет Д 212.239.01
при ФГБОУ ВО «Саратовская государственная
юридическая академия»
410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104

ОТЗЫВ
официального оппонента
на диссертацию Савиной Анны Владимировны на тему
«Дозволение как способ правового регулирования бюджетных
отношений», представленную на соискание ученой степени
кандидата юридических наук по специальности 12.00.04 -
Финансовое право; налоговое право; бюджетное право

Направление, избранное Савиной А.В. в качестве темы диссертационной работы, несомненно, относится к актуальным, своевременным, довольно сложным для исследования в бюджетной сфере и заслуживает пристального внимания со стороны правоведов. В современных условиях, когда сфере публичных финансов отводят особую роль и повышенные требования, обусловленные необходимостью быстрого реагирования на различные вызовы и угрозы, сфера бюджетных отношений не только расширяет свои границы, но и динамично трансформируется под воздействием потребностей общества и государства. Это предполагает и особое отношение к способам правового регулирования данных отношений. Именно они (способы правового регулирования) являются тем инструментом, от которого зависит качественная «настройка звучания» бюджетных отношений. Только при условии выбора правильного (нужного, точного, сбалансированного) способа правового регулирования может быть достигнута как общая цель по построению финансово устойчивого государства, так и множество промежуточных целей, например, таких как обеспечение эффективности расходов, сбалансированности бюджетов и т.д.

В этой связи автор справедливо отмечает, что «качественные преобразования в бюджетном законодательстве могут быть достигнуты с учетом знаний о научной ценности способов правового регулирования бюджетных отношений с выделением существенных признаков, свойственных непосредственно дозволению. Научное обоснование регулирования бюджетных отношений дозволительным способом предопределяет формирование бюджетного законодательства в новом, ином формате, которое должно обеспечить результативную правоприменительную практику».

В этой связи проведение правового исследования, позволяющего изучить теоретические основы регулирования бюджетных отношений дозволительным способом, выделить особенности использования такого способа в бюджетной сфере, представляется актуальным и значимым.

Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих пять параграфов, заключения и библиографического списка. Первая глава посвящена теоретическим основам регулирования бюджетных отношений дозволительным способом – исследуются понятие и система бюджетных отношений, рассматривается дозволение в системе способов правового регулирования финансовых отношений, а также виды, формы и способы реализации бюджетно-правового дозволения; во второй - проводится исследование особенностей использования дозволения при правовом регулировании отдельных групп бюджетных отношений - материальных бюджетных отношений (на примере регулирования доходов и расходов бюджета) и процессуальных бюджетных правоотношений (на примере стадий бюджетного процесса).

Несомненным достоинством работы является исследование автором не только действующего бюджетного законодательства, но и планируемого к введению правового регулирования бюджетных отношений, а именно новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Необходимо отметить оригинальную структуру работы, которая позволяет наглядно продемонстрировать основные характерные черты

исследуемого вопроса и отразить особенности правового регулирования бюджетной сферы посредством дозволения.

Обоснованным представляются выводы автора об отсутствии тождественности в понимании сущности дозволения в гражданско-правовых и финансовых (бюджетных) отношениях.

Довольно интересны, содержательны и своевременны положения работы, касающиеся вопросов соотношения полномочий, компетенций, субъективных юридических прав, применительно к органам государственной власти.

Следует отметить сложность процесса исследования заявленной темы диссертационной работы, обусловленную, прежде всего, недостаточной разработанностью данного направления финансовой науки. С другой стороны – это позволяет с уверенностью констатировать научную новизну и актуальность исследования.

Структура и логика изложения соответствуют поставленным в диссертации задачам исследования.

Грамотная постановка научной проблемы, а также частных задач диссертационного исследования помогли соискателю сформулировать в достаточной степени достоверные и обоснованные результаты и выводы исследования.

Научная новизна представленного исследования заключается в создании концептуальной модели дозволительного способа правового регулирования бюджетных отношений, которая заключается в комплексе теоретических положений о системе бюджетных отношений, детерминирующих использование дозволения как способа правового регулирования финансовых отношений в условиях бюджетного федерализма и финансовой самостоятельности органов местного самоуправления; признаках дозволения в системе способов регулирования финансовых отношений; видах, формах бюджетно-правового дозволения, способах реализации соответствующих форм;

особенностях использования дозволения при правовом регулировании отдельных групп материальных и процессуальных бюджетных отношений.

Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в выработке положений, выводов и рекомендаций, направленных на расширение сферы научных познаний в области финансового (бюджетного) права и формировании основы для дальнейших научных исследований по изучению как отдельных институтов бюджетного права, так и бюджетного права в целом, а также дозволения как особого способа правового регулирования бюджетных и иных финансовых (публичных) отношений.

Практическая значимость работы определяется тем, что ее результаты направлены на совершенствование положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные отношения. Отдельные положения диссертации могут быть использованы в деятельности участников бюджетного процесса, а также в преподавательской и научно-исследовательской работе.

В тоже время, наряду с достоинствами, в диссертации имеются и некоторые дискуссионные положения, на которые необходимо обратить внимание.

1. В положении один, выносимом на защиту, автор предлагает дополнить систему традиционных признаков бюджетных отношений «указанием на то, что они возникают и развиваются как в целях финансового обеспечения задач и функций государства (муниципальных образований), так и в целях финансовой поддержки иных задач публичного характера». Принимая во внимание, что законодательное определение понятия «бюджет» закладывает в его содержание такой признак как предназначение «для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления», то соответственно для бюджетных отношений данный признак (в целях финансового обеспечения задач и функций государства (муниципальных образований) также является «традиционным», изначально присущем бюджетным отношениям как производному понятию от бюджета. Кроме этого, требуется пояснение автора,

относительно раскрытия содержания понятия «иные задачи публичного характера».

Также абзац второй первого положения, выносимого на защиту, говорит о том, что «участники современных экономических отношений, возникающих в связи с функционированием различных форм собственности, могут претендовать на полное или частичное бюджетное финансирование, а также на получение дополнительной государственной финансовой поддержки (льгот, компенсаций и др.) из централизованных фондов денежных средств публично-правовых образований». Предложенная автором конструкция не позволяет однозначно определить относимость данного положения к заявленной теме исследования и требует дополнительного пояснения на публичной защите.

2.В первом и втором параграфах первой главы диссертационной работы автор проводит достаточно серьезное исследование теоретических подходов к понятию, системе бюджетных отношений и к определению места дозволения в системе способов правового регулирования финансовых отношений. Вместе с тем, представляется, что изложение сугубо теоретических положений, без их иллюстрации практикоориентированными примерами из сферы реализации конкретных бюджетных правоотношений и (или) примерами бюджетного законодательства не дает объемного представления о сущности изучаемых явлений.

3.Автор в положении три, выносимом на защиту, одним из оснований для классификации бюджетно-правовых дозволений, выделяет основание делимости/неделимости от личности участника бюджетных отношений, предоставляемых субъективных юридических прав (полномочий). В этой связи следует обратить внимание на некорректность применения термина «личность» в отношении субъектов бюджетных отношений, которыми в абсолютном большинстве выступают государственные (муниципальные) органы, юридические лица.

4.В положении восьмом, выносимом на защиту, автор предлагает законодательно зафиксировать понятие «бюджетная амнистия» и его

определение. При этом автор, в качестве обоснования данной инициативы приводит лишь примеры норм, регулирующих процесс «прощения» долгов перед бюджетом. В этой связи, хотелось бы услышать более значимые причины, обосновывающие такую инициативу, как практического, так и теоретического характера, тем более принимая во внимание тот факт, что даже более устоявшийся термин – «налоговая амнистия», законодательно не закреплён.

5. Необходимо уточнить позицию автора по следующему вопросу - в чем же заключается сложность изложения финансово-правовых норм, которая представлена как аргумент для соотношения дозволения с позитивным обязыванием (с. 63.), поскольку в тексте диссертации прямого обоснования не представлено; а также по соотношению таких категорий как «дискреционное бюджетное полномочие» (авторское понятие дано на стр. 96-97, положение 5, выносимое на защиту) с «бюджетно-правовым дозволением».

6. Следует отметить некоторую «свободную» интерпретацию терминологии, имеющей существенное значение для четкого, логичного изложения и последующего понимания основной идеи проводимого исследования. Так, 1) автор использует в названиях параграфов и по тексту диссертационного исследования различные вариации термина «дозволение» - собственно само «дозволение», «дозволительный способ»; «бюджетно-правовое дозволение» («финансово-правовое дозволение»), «дозволение как способ регулирования бюджетных отношений» («дозволение как способ регулирования финансовых отношений»), в этой связи не представляется возможным однозначно соотнести данные понятия; 2) параграф третий первой главы имеет наименование – «Бюджетно-правовое дозволение: виды, формы и способы их реализации». При этом в тексте диссертации дозволение обоснованно рассматривается как «способ», соответственно буквальное прочтение и толкование названия параграфа приводят к следующему логическому выводу: способ реализации способа регулирования (т.е. дозволения). В этой связи требуется дополнительная аргументация автора о

необходимости формирования используемой терминологической конструкции; 3) также отдельно хотелось бы обратить внимание автора на использование в тексте не устоявшихся в науке терминов, например, «правовая транзакция», «механизм правовой транзакции».

Однако следует отметить, что обозначенные замечания носят дискуссионный характер, свойственны каждой серьезной научной работе, и в целом не влияют на общую положительную оценку представленной диссертационной работы.

Диссертация является самостоятельным исследованием, содержащим интересные теоретические и практические обобщения и предложения, которые могут быть использованы при совершенствовании финансового законодательства.

Диссертационное исследование обладает внутренним единством, содержит ряд новых научных положений и результатов, имеет теоретическую и практическую значимость, актуальность и полезность.

Оценка достоверности результатов исследования выявила, что сделанные диссертантом выводы и полученные результаты базируются на фундаментальных научных разработках, выводах и предложениях ведущих ученых о понятии и содержании способов правового регулирования, в том числе дозволения; опираются на сравнительный анализ данных, полученных автором, и данных, полученных иными исследователями по сходной тематике исследования; основываются на всестороннем анализе нормативных правовых актов, в том числе значительном количестве нормативных правовых актов субъектов РФ, материалов судебной практики, затрагивающих различные аспекты такого способа правового регулирования бюджетных отношений как дозволение.

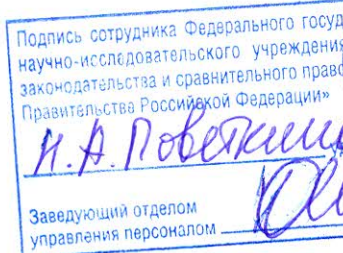
Наиболее интересные и важные аспекты проблемы, исследуемые в данной диссертационной работе, нашли свое закрепление в ряде опубликованных автором статей.

Автореферат диссертации имеет логичную, последовательную структуру, соответствует содержанию диссертации, отражает основные выводы и положения диссертации. Из его содержания усматривается, что диссертантом исследована обширная эмпирическая база и многочисленные научные работы, составившие в результате качественную теоретико-правовую основу диссертации.

Таким образом, представленное диссертационное исследование на тему: «Дозволение как способ правового регулирования бюджетных отношений» является научно-квалификационной работой, в которой содержится решение научной задачи, имеющей значение для развития финансового (бюджетного) права. Соответствует иным требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук (установлены Положением о присуждении ученых степеней (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842), а ее автор, Савина Анна Владимировна, заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.04 – Финансовое право; налоговое право; бюджетное право.

Заведующая отделом финансового,
налогового и бюджетного законодательства
Федерального государственного
научно-исследовательского учреждения
«Институт законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве Российской Федерации»,
доктор юридических наук
(специальность 12.00.04 - Финансовое право,
налоговое право, бюджетное право), доцент
Поветкина Наталья Алексеевна

117 218 г. Москва,
ул. Б. Черемушкинская, 34 каб. 438
8 (499) 724 21 06
pna127@mail.ru
www.izak.ru



Савина Анна Владимировна

Сведения об официальном оппоненте:

1. Поветкина Наталья Алексеевна
2. Доктор юридических наук (12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право)
3. Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» (ИЗиСП), заведующая отделом финансового, налогового и бюджетного законодательства
4. Основные публикации официального оппонента по теме диссертации за последние 5 лет в рецензируемых научных изданиях:

1. *Поветкина Н.А.* Бюджетное законодательство Российской Федерации: перспективы развития // Финансовое право. 2015. № 9. С. 3-5.
2. *Поветкина Н.А.* Эффективность расходования бюджетных средств: проблемы правовой квалификации // Финансовое право. 2015. № 3. С. 16-22.
3. *Поветкина Н.А.* Расходы бюджета: понятие, признаки, особенности // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8 (57). С. 65-70.
4. *Поветкина Н.А.* Понятие и правовые меры обеспечения сбалансированности бюджета // Вестник Новосибирского государственного университета. Серия: Право. 2015. Т. 11. № 3. С. 66-77.
5. *Поветкина Н.А.* К вопросу о признаках доходов бюджета // Российская юстиция. 2015. № 6. С. 19-22.
6. *Поветкина Н.А.* Правовой режим иммунитета бюджета: теоретико-правовой анализ // Журнал российского права. 2015. № 5 (221). С. 101-110.
7. *Поветкина Н.А.* Резервный фонд Президента Российской Федерации и резервный фонд Правительства Российской Федерации: особенности правового режима // Финансовое право. 2016. № 3. С. 3-9.
8. *Поветкина Н.А.* Принцип системности в механизме обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации // Финансовое право. 2017. № 11. С. 3-8.
9. *Поветкина Н.А.* Правовые инструменты противодействия коррупции в сфере публичных финансов // Финансовое право. 2018. № 3. С. 3-8.
10. *Поветкина Н.А.* Правовая форма интеграции информационных систем и информационных технологий в сферу публичных финансов // Журнал российского права. 2018. № 5 (257). С. 96-112.
11. *Поветкина Н.А.* Бюджетно-правовые инструменты повышения эффективности государственного управления // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России № 4 (44). 2018. С. 240-245.

В диссертационный совет Д 212.239.01 при ФГБОУ ВО
«Саратовская государственная юридическая академия»,
410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104

ОТЗЫВ

официального оппонента на диссертацию

**Савиновой Анны Владимировны на тему: «Дозволение как способ
правового регулирования бюджетных отношений», представленной на
соискание ученой степени кандидата юридических наук по
специальности 12.00.04 – финансовое право; налоговое право;
бюджетное право**

Функционирование бюджетной системы является одним из важнейших и сложных механизмов в государстве. Проблема выбора способов правового воздействия на бюджетные отношения в настоящее время весьма актуальна, поскольку посредством ее решения оказывается непосредственное влияние на различные социально-экономические сферы. Обеспечение эффективного формирования, распределения и использования централизованных фондов денежных средств связано со сложным как в организационном, так и в содержательном плане процессом воздействия органов государственной власти и органов местного самоуправления на общественные отношения. Пути и формы такого воздействия совершенствуются. Подтверждением этому могут служить публичные цели, обозначенные Министерством финансов Российской Федерации: обеспечение сбалансированного развития субъектов РФ через совершенствование межбюджетных отношений и справедливое распределение национального дохода через повышение эффективности управления бюджетными расходами и др.

Известно, что правовое регулирование таких отношений, как и всех бюджетных отношений в целом, осуществляется посредством императивного и диспозитивного методов. Однако одним из сложных вопросов в области данной проблематики является вопрос о том, какое место занимает диспозитивный метод в регулировании бюджетных отношений, и соответственно, какие отношения подпадают под воздействие

дозволительного способа. Следует учитывать и тот аспект, что в настоящее время происходит становление новой для истории человечества экономики – виртуальной. Вместе с тем, стремительное развитие рыночных отношений приводит к большему взаимодействию хозяйствующих субъектов с органами государственной власти (местного самоуправления) в формах государственно-частного партнерства, механизмов государственной поддержки различных инвестиционных проектов и др.

Отмеченное позволяет говорить об особой ценности научно-обоснованного подхода к специфике правового регулирования в сферах законотворчества и правоприменения, в том числе в сфере бюджетных отношений. Безусловно, многообразие таких отношений требует их оценки с позиции изучения и анализа границ самостоятельности их участников, осуществляющих бюджетную деятельность.

До сих пор в науке финансового права проблема способов правового регулирования бюджетных отношений и сущности дозволения концептуально не исследовалась, несмотря на очевидную потребность к этому.

Приведенные и другие факторы позволяют резюмировать, что обозначенная проблематика темы диссертационного исследования нуждается в научном осмыслении, требует познания особенностей способов правового регулирования финансовых (бюджетных) отношений, выявления отличительных признаков бюджетно-правового дозволения с выделением его форм, понимания природы и специфики реализации.

Савиной А.В. впервые проведено такое исследование, которое, как показывает анализ работы, выполнено на высоком теоретическом уровне и содержит выводы, ценные для науки финансового права.

Диссертант осуществляет научное познание способов правового регулирования финансовых отношений с углубленным анализом особенностей бюджетно-правового дозволения. Объектом своего исследования она определяет общественные отношения, возникающие в

связи с формированием, распределением и использованием централизованных фондов денежных средств государства (муниципальных образований), участники которых взаимодействуют между собой в результате воздействия дозволительного способа правового регулирования. Следует поддержать авторский подход к пониманию сущности бюджетных отношений для их последующей характеристики с позиции выявления оснований воздействия на них дозволительным способом. Содержательным и гармоничным надлежит признать структурирование материала, поскольку оно обеспечивает комплексное раскрытие избранной проблематики. Работа имеет такую логику размышлений, в соответствии с которой в первой главе изучаются особенности бюджетных отношений, признаки способов финансово-правового (бюджетно-правового) регулирования, во второй – анализируются отдельные группы бюджетных отношений с позиции дозволительного способа воздействия на них.

Думается, что поставленная в работе цель достигнута и определенные в связи с нею задачи А.В. Савиной успешно решены.

Диссертантом изучается аспект правомерного поведения участников бюджетных отношений в сопоставлении с дозволительным способом, воздействующим на них. При этом затронуты вопросы не только реализации участниками публичных финансовых отношений субъективного юридического права, но и отказ от его реализации (с. 70). Думается, что подобная постановка вопроса является одним из важных тезисов, предопределивших результаты исследования, полученные и закреплённые в положениях, выносимых на защиту.

Диссертант справедливо ставит вопрос о трансформации финансовых отношений с учетом воздействия на них дозволительным способом. Ответом на него служат убедительные слова автора о том, что диспозитивное правовое регулирование финансовых отношений предопределяет их последующее изменение (трансформацию) в случае реализации участниками соответствующих правоотношений дозволительных норм. Подчеркивается,

что законодатель устанавливает диапазон правомерного поведения, в пределах которого усматривается свобода выбора действий при реализации данного способа, что, в свою очередь, влечёт изменение первоначально предполагаемого содержания того или иного финансового отношения (с. 69). Данный вывод, как и другие, автор подкрепляет содержательными аргументами и ссылками на нормативные правовые и судебные акты. Это послужило основой к формулированию рекомендаций по совершенствованию бюджетного законодательства. Так, на с. 96 диссертации Савина А.В. делает принципиальный вывод о дискреционном характере бюджетных полномочий и впоследствии предлагает закрепление в Бюджетном кодексе Российской Федерации (далее – БК РФ) принципа дискреционного осуществления бюджетных полномочий (п. 2 предложений по совершенствованию законодательства положений, выносимых на защиту).

Вместе с тем, заслуживает поддержки общая позиция диссертанта, изложенная во второй главе, где сформулированы выводы о том, что при помощи дозвоительно-правового регулирования бюджетных отношений государство стимулирует экономическую активность публично-правовых образований, направленную на наиболее эффективную бюджетную политику в целом и получение дополнительных доходов в частности.

Наряду со сказанным, хотелось бы особо подчеркнуть последовательный подход соискателя к изучению отдельных групп различных правовых понятий и структуризацию выводов по каждому параграфу. Стоит отметить, что в положениях, выносимых на защиту, наблюдается комплексность и системность проведенного исследования. Автором сделаны выводы, имеющие значение как для дальнейшего развития теории финансового и бюджетного права, так и для совершенствования финансово-правового (бюджетно-правового) регулирования соответствующих общественных отношений.

Достоинство разработанной в диссертации концепции правового регулирования бюджетных отношений дозволительным способом заключается в том, что ее автору удалось:

- обосновать необходимость правового регулирования отдельных групп бюджетных отношений дозволительным способом в целях стимулирования финансовой деятельности государства, его субъектов и муниципальных образований;
- доказать, что способы правового регулирования финансовых, в т.ч. бюджетных, отношений имеют свои отличительные особенности;
- сформулировать признаки, формы и способы реализации форм бюджетно-правового дозволения.

Работа основана на репрезентативном перечне использованных источников, богаты теоретическая, нормативно-правовая и эмпирическая базы исследования, что свидетельствует о глубине изучения проблемы, а также достоверности сформулированных выводов и своевременности предложений по совершенствованию законодательства.

Однако, как любое творческое исследование, данная работа содержит отдельные дискуссионные положения, которые нуждаются в уточнениях:

1. В диссертационной работе встречаются ссылки на различные варианты проектов БК РФ (в частности, проект БК РФ от 7 февраля 2018 г.). Однако в тексте не нашла отражения авторская позиция, поддерживающая или отрицающая необходимость принятия нового БК РФ.

2. Несмотря на богатую эмпирическую базу исследования, в работе не совсем достаточно материала, иллюстрирующего реализацию механизма самообложения граждан и привлечения граждан к софинансированию расходов бюджетов публично-правовых образований. Определенный исследовательский интерес представляет расширенный анализ практики регионов и муниципальных образований, в которых нашло проявление применение указанной новации.

3. В работе подробно исследованы признаки финансово-правового дозволения. Думается, что результатом такого исследования должно стать формулирование понятия финансово-правового дозволения, которое могло бы внести ценный вклад в теоретическую базу финансового права, однако Савиной А.В. не предоставлено авторское определение обозначенного понятия.

4. Интересны размышления диссертанта о природе безвозмездных поступлений как вида доходов бюджетов с позиций разграничения гражданского и бюджетного законодательства. Однако усматривается недосказанность авторского мнения о проблеме правового регулирования безвозмездных поступлений в бюджеты бюджетной системы РФ, несмотря на ценное предложение по совершенствованию законодательства путем дополнения статьи 41 БК РФ пунктом 7 (п. 3 предложений по совершенствованию законодательства). Ввиду перечисленных фактов разработка поставленного вопроса нуждается в продолжении.

Указанные замечания не влияют на общую положительную оценку представленного исследования, которое, безусловно, обогащает науку финансового и бюджетного права и может послужить полезным источником для правотворческой и правоприменительной деятельности.

Не вызывает сомнения, что работа А.В. Савиной содержит самостоятельное исследование актуальной научной проблемы и является научно-квалификационной работой, в которой содержится решение задачи, имеющей существенное значение для науки финансового права, правотворчества и правоприменительной практики.

Автореферат диссертации и научные публикации отражают основное содержание проведенного исследования. Автором опубликовано 18 научных статей, 5 из которых – в рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что представленная Савиной Анной Владимировной кандидатская диссертация на тему «Дозволение как способ правового регулирования бюджетных отношений» является законченной квалификационной работой, в которой решена значимая для развития теории и отрасли финансового права задача по разработке концептуальной модели дозволительного способа правового регулирования бюджетных отношений. Она в полной мере соответствует требованиям, предъявляемым к данного рода исследованиям, содержащимся в разделе II Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842 (в ред. постановления Правительства РФ от 01 октября 2018 г. № 1168), а ее автор Савина Анна Владимировна, заслуживает присуждения искомой ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.04 - финансовое право; налоговое право; бюджетное право.

И.о.заведующего кафедры правового
обеспечения экономической деятельности
Саратовского социально-экономического
института (филиала) РЭУ им. Г.В. Плеханова,
кандидат юридических наук,
доцент

Бехер Вероника Виссарионовна

Адрес: 410003, г.Саратов, ул.Радищева, д.89

E-mail: bekher@mail.ru

Телефон: 8(8452) 21-17-52

1 марта 2019



Сведения об официальном оппоненте:

1. Бехер Вероника Виссарионовна
2. Кандидат юридических наук (юридические науки, 12.00.14 – административное право; финансовое право; информационное право)
3. Саратовский социально-экономический институт (филиал) ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова», и.о. зав. кафедрой правового обеспечения экономической деятельности
4. Основные публикации официального оппонента по теме диссертации за последние 5 лет в рецензируемых научных изданиях:

1. *Бехер В.В.* Правовое регулирование кассового исполнения бюджета // Финансовое право и управление. 2014. № 1. С. 66-74.

2. *Бехер В.В.* Реализация принципа эффективности использования бюджетных средств: экономико-правовой анализ // Современное право. 2014. № 6. С. 73-78.

3. *Бехер В.В.* К вопросу о дифференциации подходов к реформированию бюджетного законодательства // Наука и общество. 2015. № 1 (20). С. 63-65.

4. *Бехер В.В.* Особенности реформирования бюджетного законодательства в контексте принятия новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации // Информационная безопасность регионов. 2015. № 4 (21). С. 80-83.

5. *Бехер В.В.* Особенности федерального бюджета на 2016 год: перспективы экономического и правового роста // Ленинградский юридический журнал. 2016. № 1 (43). С. 223-231.

6. *Бехер В.В.* Практика инициативного бюджетирования на муниципальном уровне // Пробелы в российском законодательстве. 2017. № 1. С. 242-244.

7. *Бехер В.В.* Некоторые размышления о местном бюджете: мониторинг и практика инициативного бюджетирования // Современная научная мысль. 2017. № 4. С. 301-306.

8. *Бехер В.В.* Современное понимание бюджетного федерализма, его роль в развитии экономики государства // Евразийский союз ученых. 2018. № 2-3 (47). С. 63-65.

9. *Бехер В.В.* Бюджетная грамотность как системная категория: вопросы правового закрепления // Вопросы экономики и права. 2018. № 117. С. 15-19.

10. *Бехер В.В.* Казначейское сопровождение: новации законодательства // Региональные и муниципальные финансы: приоритетные направления развития: сб. науч. тр. Саратов, 2018. С. 138-144.

11. *Бехер В.В.* Правовое регулирование казначейского сопровождения государственных контрактов в Российской Федерации: проблемы и перспективы развития // Финансовая экономика. 2018. № 7 (ч. 4). С. 379-382.

Утверждаю

Проректор по научной работе
Университета имени О.Е. Кутафина
доктор юридических наук, профессор
В.Н. Синюков



12 март 2019 г.

Отзыв

**ведущей организации ФГБОУ ВО «Московский государственный
юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» на
диссертацию Савиной Анны Владимировны на тему: «Дозволение как
способ правового регулирования бюджетных отношений»,
представленную на соискание ученой степени кандидата юридических
наук по специальности 12.00.04 – финансовое право; налоговое право;
бюджетное право**

Особенность правового регулирования бюджетных отношений в сложившихся экономических условиях заключается в установлении действенных механизмов, направленных на поддержание устойчивости бюджетной системы Российской Федерации, что предопределяет необходимость применения различных подходов к регулированию бюджетных отношений. Повышенный исследовательский интерес вызывает механизм бюджетно-правового регулирования общественных отношений с использованием дозволительного способа, который не характерен публичному праву, в отличие от запретов и обязываний.

Значимость представленного исследования обусловлена необходимостью выявить правовые приемы (способы), которые применяются при регулировании различных бюджетных отношений.

В науке бюджетного права достаточно широко исследованы правовые механизмы реализации отношений, возникающих в сфере формирования

доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, осуществления бюджетных расходов, предоставления бюджетного кредита и бюджетного процесса, регулируемых, в том, числе посредством установленных бюджетным законодательством дозволений. При этом подход Савиной А.В. к изучению дозволистельного метода применительно к названным правоотношениям является значимым для науки финансового права, так как позволяет проследить объем «правовой самостоятельности», установленной для субъектов бюджетных правоотношений, при управлении публичными финансами.

Актуальность диссертационного исследования заключается в формировании доктринального подхода к пониманию дозволистельного способа регулирования бюджетных отношений, определении границ допустимости его применения в публичных правоотношениях и выявлении отличительных характеристик, позволяющих показать его особенности.

Вместе с этим существует практическая потребность в комплексном анализе дозволистельных норм, их систематизации и выявлении способов реализации как материальных, так и процессуальных (процедурных) бюджетных правоотношений.

Научная работа Савиной А.В. представляет собой самостоятельное и целостное исследование применения дозволистельного способа при регулировании бюджетных отношений, включая выработку доктринального подхода и понятийного аппарата, обусловленных спецификой предмета изучения.

Кроме того, научная новизна диссертации отражается в выносимых на защиту положениях, сочетающих теоретические и практические аспекты избранной проблематики, а также в иных значимых выводах, которые отражают научно-теоретическую и практическую значимость исследования.

Целевая направленность работы заключается в выработке концептуальной модели дозволистельного способа правового регулирования

бюджетных отношений, имеющей существенное значение для науки финансового права, правотворческой и правоприменительной деятельности.

Поставленная цель обусловила формулировку задач, решение которых основано на анализе нормативно-правовых актов Российской Федерации, судебных актов Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, правовых актов Федерального казначейства актов Счетной палаты Российской Федерации.

Структура и содержание работы predetermined поставленными задачами и целями, что свидетельствует о системности и последовательности раскрытия исследуемой темы. Диссертация состоит из введения, отражающего общие положения работы и обосновывающего ее актуальность, двух глав, включающих пять параграфов, в которых рассмотрены различные аспекты проявления предмета исследования, заключения, обобщающего результаты решения поставленных задач и списка использованных источников.

Первая глава диссертационного исследования посвящена выявлению признаков финансовых, бюджетных отношений и формулированию дефиниции «бюджетного отношения», определению структурной составляющей бюджетных правоотношений, изучению реализации метода дозволения в финансовых правоотношениях, а так же видовой характеристике бюджетно-правового дозволения.

В первом параграфе названной главы на основе анализа различных научных работ о правовой природе финансовых, бюджетных правоотношений автор выявляет признаки названных правоотношений (стр. 28, 48, 49), при этом исходит из равнозначного понимания терминов финансовые (бюджетные) отношения и финансовые (бюджетные) правоотношения (стр. 23). Диссертантом на основе норм Бюджетного кодекса Российской Федерации и научных представлений о классификации

бюджетно-правовых норм, институтах бюджетного права произведена систематизация бюджетных правоотношений (стр. 45-48).

Второй параграф включает всесторонний анализ научных позиций применительно к изучению способов правового регулирования финансовых отношений, в частности налоговых (стр. 74), банковских (стр. 75), бюджетных правоотношений (стр. 78). При этом можно отметить теоретически обоснованное суждение диссертанта о том, что финансово-правовые дозволительные нормы закрепляют ожидаемо-допустимое без конкретизации результата подобного поведения.

Интересным представляется вывод о специфическом проявлении целеполагания применительно к правовому регулированию финансовых отношений нормами, содержащими запрет и дозволения. Дозволение в отличие от запрета носит активный характер, в то время как запрет проявляется в пассивном содержании (стр. 76).

В этой связи видится обоснованным разграничение способов правового регулирования финансовых отношений на носящие абсолютный и вероятностный характер (стр. 80), выявление признаков способов правового регулирования финансовых отношений и характерных особенностей финансово-правового дозволения (стр. 84).

Третий параграф посвящен бюджетно-правовому дозволению, видовой принадлежности данного способа финансово-правового регулирования, формам проявления и способам его реализации. Рассмотрение названных форм автор соотносит с субъективным правом (стр. 85-88), при этом логичен подход диссертанта, заключающийся в рассмотрении субъективных прав применительно к материальным и процессуальным бюджетным правоотношениям (стр. 89).

На основе обобщения эмпирических и нормативно-правовых источников, в том числе нормативно-правовых актов Минфина России, судебной практики, исследовано понимание таких категорий как «права»,

«полномочия», «компетенция», в чем проявляется системный метод, позволивший обосновать выделение форм бюджетно-правовых дозволений (стр. 90-94).

В настоящее время достаточно часто, применительно к налоговым правоотношениям, используется термин «дискретности». При этом, по мнению автора диссертации, представляется возможным применение указанного термина к бюджетным правоотношениям. В целях выявления дискретности при правовом регулировании в бюджетной сфере сформулировано понятие дискреционных бюджетных полномочий (стр. 96).

При классификации бюджетно-правовых дозволений, Савиной А.В. применяются такие основания, как: источник закрепления (стр. 90), признак наличия или отсутствия условия, определяющего возможность реализации субъективного юридического права (полномочия) (стр. 99), по наличию или отсутствию у участников бюджетных правоотношений возможности выбора предоставленных правовых возможностей (стр. 103). В качестве классифицирующих оснований применен признак делимости (неотделимости) субъективных прав (полномочий) (стр. 104).

Заслуживает внимания точка зрения автора по вопросу использования такой определяющей категории как «правовая транзакция», согласно которой с одной стороны осуществляется реализация прав (полномочий) по передаче от одного субъекта бюджетного правоотношения другому субъекту указанного правоотношения закрепленных в бюджетном законодательстве субъективных прав (полномочий), с другой стороны происходит инициирование возникновения субъективных прав (полномочий) (стр. 99).

Заслуживает внимания обоснованное мнение о реализации бюджетно-правовых дозволений посредством предоставления прав субъектам бюджетных правоотношений (публично-правовым образованиям), а также передачи (делегирования) полномочий органам государственной власти, органам местного самоуправления (стр. 108).

Во второй главе исследования согласно логике научного подхода, диссертантом рассматриваются механизмы применения дозволистельного способа при регулировании материальных и процессуальных отношений.

На основе бюджетно-правовых норм выявлены полномочия публично-правовых образований по установлению нормативов отчислений от закрепленных федеральных, региональных налогов и сборов. Это позволило сфокусировать внимание на реализации дозволистельного метода при формировании доходной части бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (стр. 111, 112).

Важно подчеркнуть исследовательское внимание автора к установленному порядку отчисления части прибыли унитарного предприятия в бюджеты субъектов Российской Федерации с использованием сравнительно-правового подхода (стр. 115). Подобный анализ позволил сделать вывод о неоднозначном применении различными субъектами Российской Федерации подобного дозволистельного механизма, заключающегося в установлении различных процентных отчислений в зависимости от вида доходов унитарных предприятий (стр. 116), что позволило диссертанту показать специфику реализации и применения дозволений.

Убедительным представляется подход автора относительно рассмотрения неналоговых доходов применительно к самообложению граждан, который показывает наличие диспозитивного метода правового регулирования бюджетных отношений по формированию доходной части местных бюджетов (стр. 118-119).

Отдельно следует положительно оценить подход диссертанта к выявлению сущностной природы безвозмездных поступлений через предоставление безвозмездной помощи. Определение безвозмездной помощи Федеральным законом от 4 мая 1999 года № 95-ФЗ осуществляется через понимание гуманитарной помощи, которая предоставляется

малообеспеченным, социально незащищенным, пострадавшим от стихийных бедствий и других чрезвычайных происшествий группам населения, для ликвидации последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных происшествий, расходы на транспортировку, сопровождение и хранение указанной помощи (содействия), так же технической помощи (стр. 125). При этом проведен анализ применения норм бюджетного и гражданского законодательства, позволивший сделать вывод о комплексном регулировании передачи безвозмездных поступлений в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации в виде безвозмездной помощи (стр. 126).

Несмотря на то, что в работе не приводятся характеризующие признаки расходного обязательства, достаточно основательно проведены «правовые границы» применения дозволений при установлении и исполнении расходных обязательств (стр. 132). К авторской концепции можно отнести вывод о том, что расходное обязательство является обязанностью, тогда как установление расходного обязательства – правом (стр. 134).

При рассмотрении правового режима иммунитета бюджета и применения дозволения, исследован закрепленный в Бюджетном кодексе Российской Федерации порядок предоставления получателю бюджетных ассигнований и (или) объемов финансирования расходов на исполнение судебных актов. Подобный механизм реализуется по подведомственности, путем направления запроса-требования главному распорядителю (стр. 139), что верно определено Савиной А.В., как особый порядок финансирования расходов с применением дозволительного способа.

Выявление воздействия дозволения на процессуальные бюджетные правоотношения позволило автору выявить установление субъективного права при заключении соглашений о передаче полномочий по составлению прогноза социально-экономического развития городского, сельского поселения (внутригородского района) местной администрации

муниципального района (стр. 152) и при определении срока составления бюджетов муниципальных образований на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период).

Представляется обоснованным мнение автора о необходимости наделения органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления обязанностью проведения публичных слушаний (стр. 159), с закреплением прав на установление условий и сроков в нормативно-правовых актах субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления.

В заключении обобщены результаты диссертационного исследования, в частности, порядок построения заключительных положений позволяет наглядно увидеть ключевые моменты авторского подхода и значимые аспекты работы.

Несмотря на положительную оценку содержания диссертации, следует отметить наличие в ней ряда дискуссионных вопросов (положений), требующих уточнения или же более развернутого изложения.

1) Не достаточно убедительно выглядит аргументация автора о допустимости использования терминов «бюджетные отношения» и «финансовые отношения» как синонимов терминов «бюджетное правоотношение» и «финансовое правоотношение» (стр. 23).

2) На защиту выносится предложение о выделении двух самостоятельных форм бюджетно-правовых дозволений: субъективное юридическое право; полномочие. Несмотря на значимость подобного положения, возникает вопрос относительно содержательной составляющей «полномочия» как формы дозволения носящей дискреционный характер. Дискреционные бюджетные полномочия определены как «совокупность прав и обязанностей...» (стр. 96), в связи с чем необходима дополнительная конкретизация отнесения обязанностей к формам бюджетно-правовых дозволений.

3) На защиту выносится предложение автора о том, что эффективное применение дозволительного способа правового регулирования проявляется при установлении доходов бюджетов публично-правовых образований, порядка организации межбюджетных отношений, а также практики реализации соответствующих положений бюджетного законодательства (стр. 13). Подобное требует уточнения относительно, того к каким видам доходов применяется дозволительный способ и при организации каких межбюджетных отношений проявляется эффективность исследуемого способа.

4) Снижает практическую значимость представленного текста диссертации понимание дотации как одного из наиболее распространенных видов финансовой помощи (стр. 120), в то время как правовая природа дотации заключается в выравнивании уровня бюджетной обеспеченности до определенного объема, с учетом установленной Минфином России методики расчета дотации, применительно к конкретному публично-правовому образованию.

В работе применяется классифицирующее основание бюджетно-правового дозволения «по отделимости (неотделимости) от личности участника бюджетных отношений предоставляемых субъективных юридических прав ...». Формулировка «...от личности участника бюджетных отношений...» представляет собой психологическое основание, применение которого в правовом исследовании требует пояснения.

5) На защиту выносится предложение о закреплении понятия бюджетной амнистии в ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации. При этом автором не конкретизируется, что понимается под задолженностью, какие виды бюджетных средств подлежат списанию как безнадежные, каковы критерии определения «отсутствия у должника реальной возможности по выплате долга перед публично-правовым образованием» (стр. 101), также не уточнен должник, к которому

применяется бюджетная амнистия. При условии, что должником является публично-правовое образование, в настоящий момент действует институт реструктуризации долговых обязательств. В работе не указан прикладной аспект бюджетной амнистии и ее соотношение с названным институтом.

6) Требуется уточнений сделанный диссертантом вывод о том, что отсутствует единообразие в содержании нормативно-правовых актов, принимаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, регулирующие бюджетный процесс (стр. 147). Обоснование приведено с учетом различий в названиях законов субъектов Российской Федерации. Так, например, в работе отмечается отсутствие в Брянской области закона регулирующего бюджетный процесс, чем аргументирован вывод о реализации субъектом Российской Федерации субъективного права на не утверждение такого закона (стр. 148). Не смотря на сказанное в Брянской области принят Закон от 28.06.2007 № 93-З «О порядке составления, рассмотрения и утверждения областного бюджета и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда, а также порядке представления, рассмотрения и утверждения отчетности об исполнении бюджетов и их внешней проверки». Тезис о реализации субъективного права «на неутверждение...» противоречит принципу законности, в том числе в сфере публичных финансов.

Несмотря на высказанные замечания, носящие дискуссионный характер, диссертация заслуживает высокой оценки. Она может быть использована при исследовании проблем финансового права, бюджетного права и других отраслевых правовых наук.

Представленное на отзыв диссертационное исследование отвечает критериям ч. 2 п. 9 и п. 10 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842, а его автор Савина Анна Владимировна заслуживает

присуждения ей ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.04 - финансовое право; налоговое право; бюджетное право.

Отзыв обсужден и одобрен на заседании кафедры финансового права ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е.Кутафина (МГЮА)», протокол № 9 от 6 марта 2019 г.

Отзыв подготовлен И.В. Петровой, к.ю.н., доцентом кафедры финансового права Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА).

Заместитель заведующего кафедры финансового права
Университета имени О.Е. Кутафина,
доктор юридических наук,
профессор

О.В. Болтинова

«11» марта 2019 г.

(почтовый адрес: г. Москва, 125993, ул. Садовая-Кудринская, д.9, тел.: 8(499) 244-85-20, e-mail: gracheva@msal.ru)



Сведения о ведущей организации:

1. Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

2. Россия, г. Москва, ул. Садовая - Кудринская, дом 9

3. Почтовый адрес: 125993, г. Москва, ул. Садовая - Кудринская, дом 9:

тел.: +7 499 244-88-74;

адрес электронной почты: msal@msal.ru, priem@msal.ru;

официальный сайт: <https://msal.ru>

4. Основные публикации работников ведущей организации по теме диссертации за последние 5 лет в рецензируемых научных изданиях:

1. *Грачева Е.Ю.* Государственный финансовый контроль как важнейший инструмент обеспечения публичных интересов в условиях рынка // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2014. № 4 (4). С. 20-29.

2. *Болтинова О.В.* К вопросу о повышении эффективности бюджетных расходов в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 3 (40). С. 342-350.

3. *Болтинова О.В.* К вопросу о предмете бюджетного права Российской Федерации // Российское право: образование, практика, наука. 2014. № 1 (82). С. 38-46.

4. *Болтинова О.В.* О развитии основных начал бюджетного процесса в Российской Федерации // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2014. № 4 (4). С. 41-53.

5. *Болтинова О.В.* Некоторые проблемы бюджетного законодательства Российской Федерации // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2015. № 3 (7). С. 88-93.

6. *Болтинова О.В.* Системность в налоговом и бюджетном праве Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 7 (68). С. 57-67.

7. *Петрова И.В.* Финансово-правовые инструменты предоставления юридическим и физическим лицам субсидий из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2017. № 8 (36). С. 56-65.

8. *Петрова И.В.* Внутриведомственный контроль в бюджетной сфере и внутренний финансовый контроль: соотношение понятий // Государственный и муниципальный финансовый контроль. 2017. № 4. С. 11-14.

9. *Болтинова О.В.* Принципы бюджетного процесса в Российской Федерации // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2017. № 8 (36). С. 42-48.

10. *Болтинова О.В.* Бюджет – основополагающая категория бюджетного права // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 10 (83). С. 51-57.

11. *Петрова И.В.* Видовая характеристика бюджетных рисков и основания их возникновения // Финансовое право. 2017. № 12. С. 25-28.