

ЗАКЛЮЧЕНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО СОВЕТА Д 503.001.04

на базе Федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» по диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук

аттестационное дело № _____
решение диссертационного совета от 17 октября 2018 г. № 4

О присуждении Кудряшовой Екатерине Валерьевне, гражданке Российской Федерации, ученой степени доктора юридических наук.

Диссертация «Государственное финансовое планирование: правовая доктрина и практика» по специальности 12.00.04 – Финансовое право; налоговое право; бюджетное право принята к защите 9 июля 2018 г., протокол № 3 диссертационным советом Д 503.001.04 на базе Федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», созданного в соответствии с приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 09.04.2013 г. № 192/нк (адрес: 117218 Москва, ул. Б. Черемушкинская, д. 34).

Соискатель Кудряшова Екатерина Валерьевна, 1976 года рождения, в 1998 году окончила Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова по специальности юриспруденция. Диссертацию на соискание ученой степени кандидата юридических наук на тему: «Теоретическое и практическое значение категории «косвенные налоги» (финансово-правовое исследование)» защитила в 2004 году в диссертационном совете, созданном на базе Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина (в настоящее время Университет). В 2009 году присвоено ученое звание доцента.

Соискатель ученой степени доктора юридических наук с 2017 года по настоящее время работает в должности старшего научного сотрудника Отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

Диссертация выполнена в отделе финансового, налогового и бюджетного законодательства федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», учредитель – Правительство Российской Федерации.

Научный консультант: доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ Кучеров Илья Ильич, заместитель директора ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

Официальные оппоненты:

- Рождественская Татьяна Эдуардовна, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры финансового права ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет им. О. Е. Кутафина (МГЮА)»;
 - Саттарова Нурия Альвановна, доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой финансового и экологического права ФГБОУ ВО «Башкирский государственный университет»;
 - Селюков Анатолий Дмитриевич, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры финансового права ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия»
- дали положительные отзывы на диссертацию.

Ведущая организация – ФГАОУ ВО «Новосибирский национальный исследовательский государственный университет» (Россия, 630090, г. Новосибирск, ул. Пирогова, д. 2), в своем положительном отзыве, подписанном Н.В. Омелёхиной, доктором юридических наук, доцентом, заведующей кафедрой административного и финансового права и утвержденным ректором, член-корреспондентом РАН, доктором физико-математических наук, профессором М.П. Федоруком, указала на следующие дискуссионные замечания:

1. Возможно согласиться с диссертантом, что новым является приращение государственному финансовому планированию значения метода управления публичными финансами (с. 9 автореферата, с. 76 диссертации), в то время как традиционно в финансовом праве и финансово-правой науке планирование рассматривалось как принцип финансовой деятельности, а в административном праве, в науке управления – как функция управления, стадия управленческой деятельности, и также как принцип государственного управления. В этой связи хотелось бы услышать четкую позицию автора о том, какие приемы и способы включает указанный метод, каково место указанного метода в системе методов управления публичными финансами, в их классификационных рядах, поскольку в тезисе № 1, выносимом на защиту, автор включает государственное финансовое планирование в качестве составляющей государственного управления (с. 9 автореферата, с. 65 диссертации).

2. Поддерживая вывод диссертанта о выделении государственного финансового планирования в качестве института финансового права (с. 10 автореферата, с. 228 – 230, 233 диссертации), нельзя не заметить того, что планирование как метод государственного управления либо как функция государственного управления в сфере финансов может претендовать на включение его и в систему административного права (с учетом современных дискуссий о составе и содержании ее институтов). Хотелось бы понимать позицию диссертанта по этому вопросу (тем более, автор утверждает на с. 65 диссертации, что планирование – не метод финансовой деятельности, а метод государственного управления финансами).

3. Не подвергая сомнению теоретическую значимость исследования, проведенного автором, дискуссионным выглядит вывод о расширении предмета финансового права государственным финансовым планированием, поскольку отношения планирования традиционно составляли и составляют финансовую деятельность публично-правового образования или, как утверждает диссертант,

деятельность по управлению публичными финансами (с. 8, 14 автореферата). Думается более точным является указание на структурное преобразование отрасли и обособление правового регулирования финансового планирования в институт финансового права, как отмечено диссертантом в тезисе № 3, выносимом на защиту (с. 10 автореферата). Кроме того, обогатило бы работу исследование правового регулирования муниципального финансового планирования и определение его места в структурируемом автором институте финансового права.

4. Безусловный интерес представляет исследование государственного финансового планирования в отдельных сферах финансов. Однако хотелось бы понять причину особой сосредоточенности автора на рассмотрении правового регулирования государственного финансового планирования именно в сфере финансовых рынков (с. 306 – 344 диссертации), в то время как за рамками исследования осталось правовое регулирование государственного финансового планирования, например, в сфере государственного кредитования.

5. Сложно согласиться с выводом диссертанта, изложенным в тезисе № 12, об отнесении государственных программ к финансово-плановым актам и о том, что они не могут содержать предписаний, не связанных с государственным финансовым планированием (с. 13 автореферата, с. 299 – 301 диссертации). Анализируя действующее законодательство, правоприменительную практику, а также само содержание государственных программ, очевидно, что полномочиями по их составлению и исполнению наделены отраслевые органы исполнительной власти, основное содержание этих документов составляет перечень и характеристика мероприятий, планируемых к реализации в той или иной сфере, целевые индикаторы как критерии эффективности их выполнения и, наряду с материальными вложениями, набор иных мероприятий и действий, не связанных с финансированием. Действительно, государственные программы включают отдельные денежно-количественные показатели, однако не это является единственной целью их принятия и этим не исчерпывается их содержание. Думается, что государственные программы в первую очередь представляют собой стратегические планы развития той или иной сферы, определяя динамику ее качественных и количественных характеристик, и только в связи с этим включают, при необходимости, план финансирования тех или иных мероприятий.

6. Не выглядит достаточно аргументированным (ссылаясь в работе лишь на зарубежный опыт отдельных стран) вывод автора, изложенный в тезисе № 9, выносимом на защиту, в котором диссертант предлагает создать орган или организацию для экспертного сопровождения финансового планирования (с. 12 автореферата, с. 180 – 186 диссертации). Насколько создание такого органа будет выглядеть обосновано при наличии контрольно-счетных органов, наделенных в т.ч. экспертными полномочиями в сфере финансово-бюджетного планирования, научных организаций, занимающихся исследовательской деятельностью в указанной сфере и пр.

Соискатель имеет более 82 опубликованных научных работ, из них по теме диссертации 50 работ, общим объемом более 40 печатных листов, в том числе 32 статьи опубликованы в рецензируемых научных изданиях. Наиболее значимые научные работы по теме диссертации:

I. Публикации в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Минобрнауки России:

1. Центральный банк Российской Федерации в системе стратегического планирования в России / Е. В. Кудряшова // Банковское право. — 2017. — № 1. — 0,7 п. л.

2. Финансово-плановые акты / Е. В. Кудряшова // Финансовое право. — 2017. — № 1. — 0,6 п. л.

3. Правовые основы обеспечения элементов стратегического планирования в рамках ЕАЭС / Е. В. Кудряшова, С. О. Шохин // Юрид. мир. — 2017. — № 11. — 0,9 п. л. (соавторство не разделено).

4. Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» — долгий путь через эпохи / Е. В. Кудряшова // Право и государство: теория и практика. — 2016. — № 12 (144). — 0,6 п. л.

5. Цель государственного финансового планирования — актуальная проблема права и управления / Е. В. Кудряшова // Государственная власть и местное самоуправление. — 2015. — № 2. — 0,7 п. л.

6. Юридическая наука как составляющая социального регулирования государственного финансового планирования / Е. В. Кудряшова // Актуальные проблемы рос. права. — 2015. — № 3. — 0,6 п. л.

7. Судебное правоприменение в сфере государственного финансового планирования / Е. В. Кудряшова // Закон. — 2014. — № 9. — 0,3 п. л.

8. Программно-целевое планирование в составе государственного финансового планирования / Е. В. Кудряшова // Налоги и финансовое право. — 2014. — № 6. — 0,5 п. л.

9. Соотношение права и политики в социальном регулировании государственного финансового планирования / Е. В. Кудряшова // Налоги и финансовое право. — 2014. — № 7. — 0,5 п. л.

10. Понятие «горизонт планирования» в финансовом праве / Е. В. Кудряшова // Финансовое право. — 2013. — № 4. — 0,3 п. л.

11. Целеполагание в механизме правового регулирования государственного планирования / Е. В. Кудряшова // Юрист. — 2013. — № 16. — 0,3 п. л.

12. О правовой природе бюджета / Е. В. Кудряшова // Финансовое право. — 2013. — № 10. — 0,4 п. л.

13. Принцип плановости в управлении финансами: налоговые аспекты / Е. В. Кудряшова // Налоги и финансовое право. — 2012. — № 10. — 0,4 п. л.

14. Принцип плановости финансовой деятельности государства и вопросы прямой демократии / Е. В. Кудряшова // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. — 2012. — № 6. — 0,6 п. л.

15. Правовое обеспечение государственного (муниципального) планирования в Российской Федерации / Е. В. Кудряшова // Законодательство. — 2011. — № 5. — 0,4 п. л.

16. К вопросу о значении принципа плановости финансовой деятельности для науки финансового права и развития финансового законодательства / Е. В. Кудряшова // Финансовое право. — 2011. — № 8. — 0,2 п. л.

17. Принцип плановости финансовой деятельности государства и местного самоуправления в современной науке финансового права / Е. В. Кудряшова // Известия высших учебных заведений. Правоведение. — 2011. — № 6. — 0,6 п. л.

18. Стимулирующая роль науки финансового права в развитии российского финансового законодательства на примере государственного планирования в области финансов / Е. В. Кудряшова // Финансовое право. — 2011. — № 3. — 0,3 п. л.

19. К вопросу о содержании понятий «директивное» и «индикативное» планирование / Е. В. Кудряшова // Административное право и процесс. — 2011. — № 4. — 0,3 п. л.

20. Проблемы «системы сдержек и противовесов» в сфере государственного планирования: зарубежная практика / Е. В. Кудряшова // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. — 2010. — № 6. — 0,3 п. л.

21. Законопроектная деятельность в области государственного планирования: комментарий / Е. В. Кудряшова // Юрид. мир. — 2010. — № 1. — 0,8 п. л.

22. Принцип финансовой обеспеченности публичного планирования в Российской Федерации / Е. В. Кудряшова // Финансовое право. — 2010. — № 7. — 0,3 п. л.

23. Государственное планирование в современной России: правовые аспекты / Е. В. Кудряшова // Актуальные проблемы рос. права. — 2010. — № 3. — 0,8 п. л.

24. Правовое обеспечение государственного и муниципального планирования в Российской Федерации / Е. В. Кудряшова // Право и управление. XXI век. — 2010. — № 4 (17). — 0,3 п. л.

25. Проблема свободы усмотрения органов исполнительной власти в сфере административного планирования / Е. В. Кудряшова // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. — 2009. — № 11. — 0,3 п. л.

26. Правовое регулирование государственного планирования в советский период / Е. В. Кудряшова // История государства и права. — 2009. — № 21. — 0,2 п. л.

27. Управление игорным бизнесом с помощью планирования: проблема или решение / Е. В. Кудряшова // Юрид. мир. — 2009. — № 10 (154). — 0,2 п. л.

28. Проблема изучения государственного планирования в правовых учебных дисциплинах / Е. В. Кудряшова // Право и образование. — 2009. — № 11. — 0,2 п. л.

29. Государственное планирование — выбор путей правового регулирования / Е. В. Кудряшова // Конституционное и муниципальное право. — 2009. — № 20. — 0,3 п. л.

30. Вопросы правового регулирования государственного планирования / Е. В. Кудряшова // Журнал рос. права. — 2009. — № 10. — 0,7 п. л.

31. Проблема раскрытия информации о государственном планировании / Е. В. Кудряшова // Информационное право. — 2009. — № 4 (19). — 0,4 п. л.

32. Нереализованные планы: административно-правовые аспекты / Е. В. Кудряшова // Право и государство: теория и практика. — 2008. — № 12 (48). — 0,2 п. л.

II. Публикации в иных изданиях:

1. Шохин С.О., Кудряшова Е.В. Управление финансово-экономической сферой на основе стратегического планирования: правовые аспекты. Монография. М.: Издательство МГИМО. 2018. — 15,25 п.л.

2. Обеспечение финансовой безопасности как цель стратегического планирования в Российской Федерации / Е. В. Кудряшова // Институты финансовой безопасности: монография / И. И. Кучеров [и др.]; отв. ред. И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина. — М.: ИНФРА-М : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2017. — Гл. 1, § 2—1,5 п. л.

3. Современный механизм правового регулирования государственного планирования (на примере государственного финансового планирования) / Е. В. Кудряшова. — М. : БИБЛИО-ГЛОБУС, 2013. — 17 п. л.

4. Принцип плановости финансовой деятельности государства (правовые аспекты) : монография / Е. В. Кудряшова.—М.: Финансовый ун-т, 2011. — 8 п. л.

5. State Planning and Budgeting in the Russian Federation / E. V. Kudryashova // Developments in Strategic and Public Management: Studies in the US and Europe (Governance and Public Management) / ed. by Paul Joyce, John Bryson, Marc Holzer. — London : Palgrave Macmillan, 2014. — 0,7 п. л. и др.

На диссертацию и автореферат поступили отзывы:

1. Официального оппонента Рождественской Татьяны Эдуардовны, доктора юридических наук, доцента, профессора кафедры финансового права ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет им. О. Е. Кутафина (МГЮА)».

Наряду с общей и детальной позитивной оценкой диссертационного исследования, оппонент считает возможным высказать и ряд замечаний, которые имеют в большинстве дискусионную природу и могут стать основой для научной полемики:

1) Поддерживая вывод автора о том, что «государственное планирование является составляющей государственного управления как процесса достижения целей и решения задач государства через субъекты управления» и о том, что «государственное финансовое планирование осуществляется во всех сферах финансов и интегрируется в систему стратегического планирования в Российской Федерации» (положение на защиту № 1), хотелось бы услышать мнение автора, чем государственное финансовое планирование в таких традиционных для планирования сферах, как бюджетная, государственных доходов и государственных расходов (в которых плановость является одним из основополагающих принципов), отличается от государственного планирования в сфере регулирования финансовых рынков (по целям, задачам, формам и методам).

2) В параграфе 4.4 «Правовое регулирование государственного финансового планирования в сфере финансовых рынков» на странице 319

автор обращается к вопросу о наделении Банка России статусом участника стратегического планирования. В положении № 13, выносимом на защиту, автором сформулировано, что «Координация целей Банка России с целями стратегического планирования, а также придание Банку России статуса участника стратегического планирования в Российской Федерации в законодательстве РФ создают нормативную основу для интеграции государственного финансового планирования на финансовом рынке в систему стратегического планирования в Российской Федерации». В то же время, в статье 75 Конституции Российской Федерации закреплён принцип независимости Банка России. Представляется, что диссертационное исследование только выиграло бы, если бы автор предложил более развернутое и детальное исследование соотношения статуса Банка России как участника стратегического планирования с конституционным принципом независимости Банка России.

3) В представленной на рецензию диссертации автор формулирует положение, согласно которому общие закономерности государственного финансового планирования характерны и для финансового рынка. Несмотря на то, что термин «государственное» в рецензируемой диссертации понимается широко – ближе к понятию публичное (см. на странице 45 диссертации), представляется интересным узнать позицию автора, не будет ли государственное финансовое планирование в указанной сфере способствовать созданию условий для огосударствления финансового рынка и возвращения (в определенной степени) к командно-административной системе управления? Автор не дает положительной или отрицательной оценки новых потенциальных возможностей влияния на финансовый рынок со стороны государства. Хотелось бы услышать точку зрения автора диссертации о том, насколько реальна угроза огосударствления финансового рынка в контексте государственного финансового планирования. Есть ли, с точки зрения автора, негативные последствия такого вмешательства государства для функционирования финансового рынка?

4) В девятом положении, выносимом на защиту, диссертант предлагает создать орган или организацию для экспертного сопровождения государственного финансового планирования — совет по государственному финансовому планированию, законодательно наделив его независимым статусом. Одновременно, в одиннадцатом положении на защиту автор выдвигает предложение создать с целью совершенствования организационно-правовой основы отношений, складывающихся по поводу государственного финансового планирования в бюджетной сфере, независимую экспертную организацию, обеспечивающую экспертное сопровождение бюджетного планирования. Из положений, выносимых на защиту, явно не следует, идет ли речь об одном органе (организации) или о двух. В последнем случае необходимо пояснить, как будут соотноситься их полномочия.

5) В диссертационном исследовании автор к финансово-плановым актам относит, в том числе, разрабатываемые Банком России (совместно с

Правительством Российской Федерации) проект Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики и проект Основных направлений развития финансового рынка. Следует отметить, что Банк России разрабатывает и иные документы программного характера, такие, как: Стратегия развития банковского сектора Российской Федерации; Стратегия развития национальной платежной системы (ст. 82.1 Закона о Банке России); Стратегия развития национальной системы платежных карт, и другие. Данные акты не имеют отчетливого нормативно-правового содержания, однако в них фиксируются цели развития соответствующих сфер экономической системы, а также методы достижения указанных целей. Хотелось бы узнать мнение автора, являются ли указанные акты финансово-плановыми, исходя из предложенной в диссертации концепции.

2. Официального оппонента Саттаровой Нурии Альвановны, доктора юридических наук, профессора, заведующей кафедрой финансового и экологического права ФГБОУ ВО «Башкирский государственный университет». Отзыв имеет положительный характер, вместе с тем отмечено, что диссертационное исследование не свободно от ряда дискуссионных положений и неточностей.

1) Автор диссертации, рассматривая проблемы целеполагания в государственном финансовом планировании, концентрирует свое внимание на понятиях финансовой устойчивости, стабилизации, социально-экономического развития. Между тем, Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» определяет стратегическое планирование как деятельность, направленную на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации и на обеспечение национальной безопасности Российской Федерации. В академических исследованиях сейчас активно обсуждается тематика финансовой безопасности и ее соотношение с национальной безопасностью. Учитывая, что национальная безопасность прямо обозначена в законе о стратегическом планировании, представляется, что в исследовании можно было бы отразить проблемы соотношения государственного финансового планирования и национальной безопасности.

2) Понятие «интерес» в системе государственного финансового планирования обретает особое качество, поскольку связано с необходимостью управления финансами, в том числе посредством применения правового принуждения. В работе имеются отдельные утверждения о значении интересов в целеполагании и общий подход автора к указанным положениям заключается в необходимости согласования интересов в планировании (с.98, с.142). Одновременно автор указывает на ограниченные возможности согласования интересов в государственном финансовом планировании (с.180). Не вызывает сомнения то, что удовлетворить интересы не всегда представляется возможным из-за наличия неопределенностей и рисков. С учетом выдвинутого тезиса возникает вопрос: как автором рассматривается формат согласования публичных и частных интересов в системе государственного финансового планирования? Есть ли вообще в этом необходимость?

3) На страницах 321- 323 диссертации, обсуждая проблемы таргетирования инфляции, автор указывает, что деятельность Центрального Банка по контролю за стабильностью цен находится в общей тенденции подчинения целей Банка России целям стратегического планирования. Далее на странице 323 автор приводит цитату, где вовлечение Центрального Банка в управление инфляцией и экономикой в целом связывается с «отложением на время» независимости центральных банков в разных государствах по всему миру, при этом автор не высказывается четко о состоянии дел в Российской Федерации. В этой связи, хотелось бы отметить, что, по нашему мнению, антиинфляционное законодательство является важным средством формирования правового государства, не только в контексте стратегического планирования. Денежно-кредитная политика, направленная на контроль над инфляцией, способствует достижению более общих экономических целей, таких как обеспечение условий для устойчивого и сбалансированного экономического роста и поддержание финансовой стабильности. Отсюда, хотелось бы уточнить позицию автора диссертации, следует ли связывать таргетирование инфляции только со статусом ЦБ как участника стратегического планирования и свидетельствует ли вовлечение ЦБ РФ в систему стратегического планирования о частичном сворачивании или отложении независимого статуса Центрального Банка?

4) К сожалению, в работе не представлено авторское определение понятия «государственное финансовое планирование» как правовой категории. Отсутствует также определение понятия «механизм правового регулирования государственного финансового планирования» (финансово-правовой механизм государственного планирования), несмотря на то, что ему посвящен детальный анализ в параграфе 2.1.

5) В параграфе 1.3. проводится анализ зарубежной практики подчинения целей государственного финансового планирования целям, поставленным в экономике. Думается, что данный раздел выглядел бы более выигрышным, если бы автор представил примеры отечественной действительности.

6) Следует уточнить позицию автора (на с.89) относительно понимания «целей» бюджетной системы. К тому же по смыслу изложенного положения автор отождествляет «целевой характер бюджетных средств» и «цели бюджетной системы».

7) На с.131 автор пишет: «В России сегодня формируется политико-правовая доктрина стратегического планирования, в рамках которой складывается политико-правовая доктрина государственного финансового планирования». Хотелось бы уточнить, что является доказательством указанного вывода.

3. Официального оппонента Селюкова Анатолия Дмитриевича, доктора юридических наук, профессора, профессора кафедры финансового права ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия». По мнению оппонента, несмотря на очевидные достоинства, положительные моменты, диссертационное исследование содержит отдельные дискуссионные положения, в том числе:

1) Восьмое положение на защиту представляет собой авторскую концепцию финансово-плановых актов, которой предлагается дополнить теорию финансового права, и в отзыве это положение отмечено как ценное и значимое. Финансово-плановые акты — это правовые акты, которые содержат показатели, стратегические цели и иные предписания, связанные с финансовым планированием и формирующие целостное представление о предмете регулирования (финансовой системе, бюджетной системе, состоянии финансов в определенной сфере государственной политики и т. д.) в будущем. К финансово-плановым актам относятся, в том числе, законы (акты) о бюджете, роль которого в условиях отсутствия общеэкономического плана возрастает. Особую роль для решения финансовых проблем в стране имеет положение диссертации о том, что нормы права, в том числе финансового, проявляют свое регулятивное воздействие на бюджетные отношения не сами по себе, а в связи с целями государственной экономической политики, включая финансовую политику и финансовое регулирование в их конституционно-правовом смысле. А далее автор делает другой правильный вывод о том, что социальная цель бюджетного планирования обуславливает конечную социальную цель бюджетной деятельности и средств, сконцентрированных в бюджетах. В современных условиях бюджет фактически взял на себя миссию быть моделью государственного управления, что должно предполагать включение в его содержание плановых показателей (имея в виду будущие результаты) социально-экономического развития страны и детальное определение порядка движения денежных средств вначале в бюджет, затем из бюджета, т.е. процедуру бюджетной деятельности. В то же время автор диссертации не обозначает четко свою позицию по поводу возможности включить в законы (акты) о бюджете процедуры бюджетной деятельности. Возможно, автор оставляет эти процедуры за рамками финансово-плановых актов, в том числе законов (актов) о бюджете, что можно считать дискуссионным.

2) Диссертант выносит на защиту положение о дополнении системы финансового права новым институтом финансового права — институтом государственного финансового планирования. Глава 3 исследования называется «Государственное финансовое планирование как институт финансового права», но в этой главе только параграф 3.2. «Институт государственного финансового планирования в системе отрасли финансового права и в системе науки финансового права» посвящен непосредственно научному наполнению нового института. Само по себе предложение о создании нового института отрасли и института науки финансового права обосновано и заслуживает поддержки. Однако, нам представляется, что следовало больше места отвести научно-теоретическим вопросам создания нового института.

3) Диссертация названа автором «Государственное финансовое планирование: правовая доктрина и практика». На странице 45 диссертации автор пишет, что термин «государственное» является производным от понятия государственное управление в том смысле, который ему придается в ряде современных публикаций на основе анализа нормативных актов и актов

Президента Российской Федерации. В этом смысле государственному соответствует публичное управление, включающее федеральный уровень, уровень субъектов РФ и местный уровень. Автор также опирается на определение государственного управления, данное ООН «...государственное управление — это процесс достижения целей и задач государства через субъекты государственного управления». Термин «государственное» в названии диссертации довольно убедительно обоснован, но следовало бы высказаться о применении этого термина именно в финансовой сфере, а также дополнительно остановиться на соотношении государственного финансового планирования с независимым особым статусом Центрального банка Российской Федерации, который, судя по содержанию работы, осуществляет планирование в сфере финансового рынка.

4) В разнообразии использованных автором источников ощущается способность автора к исследованию и анализу зарубежных публикаций и зарубежного опыта. В работе приводятся примеры из зарубежной практики для иллюстрации изложенных мыслей, однако видно, что автор мог бы исследовать больше публикаций. Хотелось бы в диссертации увидеть еще больше сравнительно-правовой работы и еще больше примеров из иностранного законодательства и иностранных научных публикаций.

5) Следует дополнительно обосновать положение о том, что точное исполнение плана не должно предполагать его превышение в ходе исполнения.

6) Представляется узким подход о том, что финансово-правовые акты классифицируются по признаку целеполагания на: финансово-плановые акты в бюджетно-налоговой сфере; финансово-плановые акты в сфере государственных расходов; финансово-плановые акты в сфере финансового рынка.

7) Как спорное оценивается положение о том, что закон о бюджете не может включать предписания, не связанные с государственным финансовым планированием.

8) Несколько узким представляется видение государственного финансового планирования как метода управления финансами. Считаю, что государство использует финансовые инструменты для управления иными сферами жизнедеятельности общества.

4. В отзыве заведующей кафедрой административного и финансового права Санкт-Петербургского государственного университета Шевелевой Н.А., носящем положительный характер, отмечено, что следовало бы непосредственно в положении на защиту представить преимущества категории механизма правового регулирования для изложения доктрины правового регулирования государственного финансового планирования, а также следовало бы дать определение механизма правового регулирования государственного финансового планирования применительно к предмету исследования.

5. В отзыве профессора кафедры административного и финансового права Международно-правового факультета ФГАОУ ВО «Московский государственный институт международных отношений (университет) МИД РФ», доктора юридических наук, профессора, заслуженного юриста Российской

Федерации Шохина С. О., носящем положительный характер, обращено внимание на предложение автора диссертации создать специальный орган для экспертного сопровождения государственного финансового планирования, но предложено автору рассмотреть внесение отдельного раздела в Конституцию Российской Федерации об органах, не входящих в законодательную, исполнительную и судебную власть и наделенных специфической государственной функцией. Автору диссертации также рекомендовано более детально исследовать вопросы правоотношений по поводу государственного финансового планирования.

6. В отзыве декана Высшей школы государственного аудита МГУ им. М.В. Ломоносова, доктора юридических наук, профессора, заслуженного юриста Российской Федерации С.М. Шахрая, носящем положительный характер, отмечено, что автор смещает акценты в сторону государственного планирования, хотя следовало бы уделить внимание и планированию муниципальных финансов.

7. В отзыве профессора кафедры финансового права юридического факультета ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет», доктора юридических наук, доцента А.Г. Пауля, носящем положительный характер, указано на то, что нормативно-правовой акт должен быть рассчитан на регулирование неопределенного числа случаев, что в законе о бюджете значительное место занимают предписания, определяющие какое количество бюджетных ассигнований предоставлено в конкретном финансовом году конкретному субъекту, а также, что в бюджете имеются прогнозные показатели, вряд ли имеющие общеобязательный характер. Кроме этого, остается непонятным будет ли институт являться самостоятельным в финансовом праве или он будет частью других институтов и подотраслей.

8. В отзыве консультанта департамента финансовой стабильности Банка России, доктора экономических наук Н.В. Кошель, носящем положительный характер, отмечено, что в автореферате не указано, что интеграция Банка России в систему стратегического планирования направлена также на поддержание финансовой стабильности, и это могло бы быть отражено в соответствующем положении, выносимом на защиту.

9. В совместном отзыве заведующей кафедрой предпринимательского и финансового права ФГБОУ ВО «Байкальский государственный университет» доктора юридических наук, доцента Васильевой Н.В. и доцента той же кафедры доктора юридических наук, доцента Ю.В. Пятковской, носящем положительный характер, отмечено, что: во-первых, требует уточнения позиция автора относительно места нового института финансового права «государственное финансовое планирование» в системе права. Не ясно соотношение такого института с выделяемыми в настоящее время в науке финансового права институтами/подотраслями «бюджетное право», «налоговое право», «публичные доходы», «публичные расходы»; во-вторых, необходимо определить основание классификации финансово-плановых актов, предлагаемой в восьмом положении, выносимом на защиту. К какой из выделяемых при этом групп будет отнесен

закон (решение) о бюджете, включающий в себя нормы бюджетного характера, в том числе касающихся отдельных государственных расходов; в-третьих, нуждаются в дополнительном обосновании положения о создании экспертных органов для сопровождения государственного финансового планирования – совета по государственному финансовому планированию, независимой экспертной организации для государственного финансового планирования в бюджетной сфере. Не возникнет ли в данном случае опасность дублирования их функций?

Во всех отзывах на диссертацию и автореферат отмечены актуальность избранной темы, обоснованность научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации, их достоверность и новизна, личный вклад диссертанта в науку. Во всех отзывах отмечено, что диссертация и автореферат соответствует Положению о порядке присуждения ученых степеней, а ее автор, Кудряшова Екатерина Валерьевна, заслуживает присуждения ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.04 – Финансовое право; налоговое право; бюджетное право.

Выбор официальных оппонентов и ведущей организации обосновывается их признанным авторитетом в области финансового права, специализацией и сферой научных исследований, наличием большого количества исследований по теме, рассматриваемой соискателем, способностью определить ее научную и практическую значимость.

Диссертационный совет отмечает, что на основании выполненных соискателем исследований:

- *разработана* комплексная, последовательная концепция правового регулирования государственного финансового планирования. Принципиально новым является придание государственному финансовому планированию наряду с иными аспектами значения метода управления публичными финансами, что позволило выявить устойчивые закономерности правового регулирования в разных сферах финансов.

Оригинальные подходы, предложенные автором позволили:

- *доказать, что* концепция правового регулирования государственного финансового планирования представляет собой структурированное научное знание, включающее научные воззрения, анализ и обобщение исторических форм регулирования, принципы и иные научные положения, создающие целостное научное представление о правовом регулировании государственного финансового планирования;

- *обосновать, что* основой структуры доктрины является теоретико-правовая категория механизма правового регулирования, теоретическая конструкция которой позволяет выявить общие закономерности развития, специфику и взаимосвязи финансово-плановых актов, правоотношений и правоприменения в правовом регулировании государственного финансового планирования;

- *обосновать* значение государственного финансового планирования в контексте современного стратегического планирования как метода управления

публичными финансами «из будущего в настоящее», осуществляемого на основе целеполагания в пределах временных, ресурсных, пространственных и иных ограничений (горизонта планирования). Разработка целостной доктрины правового регулирования государственного финансового планирования позволяет систематизировать и дать оценку уже сложившимся явлениям правовой действительности, а также обозначить вектор дальнейшего развития правового регулирования государственного финансового планирования в Российской Федерации;

- *выявить* тенденции правового регулирования государственного финансового планирования, которые обусловили его современное состояние: от sporadических норм к системе положений законодательства о планировании государственных финансов; от секретных документов, содержащих констатацию государственных финансовых операций в виде относительно достоверного баланса, к публикуемым финансово-плановым актам с управляющим воздействием на все сферы публичных финансов; от полностью автономного правового регулирования (независимо от социально-экономического, территориального и иных видов планирования) к законодательно оформленной интеграции государственного финансового планирования в систему стратегического планирования в Российской Федерации;

- *обособить* сложившиеся однотипные общественные отношения по поводу государственного финансового планирования в новый институт финансового права — институт государственного финансового планирования, и обосновать, что его предметом являются взаимосвязанные нормы права, регулирующие конкретную устойчивую группу общественных отношений, которые складываются по поводу государственного финансового планирования для своевременного ресурсного обеспечения функционирования государства и целей стратегического планирования в Российской Федерации;

- *дополнить* систему науки финансового права институтом государственного финансового планирования, формирующемся из согласованных научных взглядов и воззрений, концепций и научных трудов, что восполняет пробел в системе науки финансового права и открывает возможности для выявления общих закономерностей правового регулирования для совершенствования нормотворчества и правоприменительной практики.

- *выявить* подходы, которые могут быть положены в основу правового регулирования государственного финансового планирования: программно-целевой подход (основанный на целеполагании); нормативный подход (основанный на заданных параметрах);

- *разработать* новое научное содержание принципа плановости финансовой деятельности, который распространяется на организационные и организационно-имущественные аспекты финансовой деятельности государства и который включает внутренний аспект, ограниченный рамками правового регулирования финансовой деятельности государства, и внешний аспект, интегрирующий правовое регулирование государственного финансового

планирования и финансовую деятельность государства в систему стратегического планирования в Российской Федерации;

- *обосновать* предложение по интегрированию государственного финансового планирования в систему стратегического планирования, в том числе на базе координации принципа плановости финансовой деятельности государства и принципа ресурсной обеспеченности стратегического планирования в Российской Федерации, который предполагает определение источников финансового и иного ресурсного обеспечения стратегического планирования;

- *дополнить* теорию финансового права авторским определением понятия финансово-плановых актов и их классификацией;

- *провести* правовую оценку и систематизацию правоотношений, возникающих по поводу применения метода государственного финансового планирования и доказать, что правоотношения, складывающиеся по поводу государственного финансового планирования, относятся к предмету финансового права;

- *обосновать*, что суды могут применять финансово-плановые акты для оценки всех нормативных и индивидуальных актов, изданных на их основе, а также для оценки действий государства и лиц, вступающих в организационно-имущественные финансовые правоотношения. Финансово-плановые акты могут оцениваться судами на предмет соответствия Конституции и законодательству на основе сформулированных Конституционным Судом РФ принципов соразмерности и поддержания доверия граждан к действиям государства с учетом широкой дискреции органов исполнительной и законодательной власти в финансовой сфере;

- *установить*, что общие закономерности, входящие в доктрину правового регулирования государственного финансового планирования, применимы к бюджетной сфере. Обоснован вывод, что закон (акт) о бюджете как финансово-плановый акт является целостным нормативным актом, неделимым на индивидуальные предписания и не может включать предписания, не связанные с государственным финансовым планированием.

- *аргументировать* необходимость создания имеющей законодательно гарантированный независимый статус экспертной организации (органа), обеспечивающей экспертное сопровождение бюджетного планирования, или наделения независимым статусом на основе Федерального закона о стратегическом планировании уже существующей организации (органа).

- *обосновать*, что доктрина правового регулирования государственного финансового планирования применима к сфере государственных расходов.

- *обосновать*, что государственные программы, являясь финансово-плановыми актами, разделяют все особенности финансово-плановых актов и не могут содержать предписания, не связанные с государственным финансовым планированием.

- *установить*, что общие закономерности доктрины правового регулирования государственного финансового планирования действуют в сфере

финансового рынка, хотя объем правового регулирования государственного финансового планирования в данной сфере ограничен по сравнению с другими секторами финансов и уступает место иным инструментам регулирования (политика, экономика) в силу необходимости оперативного управляющего воздействия. Идентифицированы финансово-плановые акты в механизме правового регулирования государственного планирования на финансовом рынке.

Теоретическая значимость исследования обоснована тем, что:

- автором расширен предмет финансового права за счет комплекса однородных отношений, складывающихся по поводу государственного финансового планирования, урегулированных правом.

- теория финансового права пополнена новой концепцией — концепцией правового регулирования государственного финансового планирования, отражающей в науке современные правовые явления и устанавливающей связи между теоретическими категориями. Доктрина правового регулирования государственного финансового планирования обогащает научно-понятийный аппарат теории финансового права понятиями финансово-плановых актов, их классификацией, характеристикой относительных и абсолютных правоотношений, складывающихся по поводу государственного финансового планирования.

- автором выявлены общие закономерности и особенности применения метода государственного финансового планирования в разных областях финансов.

- включены в предмет финансового права отношения, складывающиеся по поводу государственного финансового планирования, а в систему финансово-правовой науки включен институт государственного финансового планирования, что позволяет дальше углублять теоретические исследования этой группы отношений, применяя общие закономерности. Настоящей диссертационной работой открывается целое направление развития финансово-правовой мысли.

- предложенный автором новый институт государственного финансового планирования создает базу для дальнейших исследований взаимосвязей между подотраслями и институтами финансового права, для совершенствования правового регулирования государственного финансового планирования, интеграции государственного финансового планирования в систему стратегического планирования в Российской Федерации.

Все вышеуказанное в совокупности расширяет понятийно-категориальный аппарат финансового права и обогащает финансово-правовую науку новыми знаниями. Выводы и предложения, содержащиеся в настоящей работе, направлены на развитие и углубление теоретических положений, касающихся правового регулирования финансовых отношений, и могут пополнить ряд теоретических исследований по данной проблематике.

Применительно к проблематике диссертации эффективно использован комплекс существующих базовых и специальных методов исследования, включая диалектический, анализа и синтеза, индукции и дедукции, формально-логический, системно-структурный, историко-правовой, сравнительно-правовой,

правового моделирования, технико-юридического анализа, что позволило обеспечить всесторонность изучения исследуемых явлений, достоверность и непротиворечивость положений диссертационной работы.

Значение полученных соискателем результатов исследования для практики подтверждается тем, что теоретические положения и выводы работы могут быть использованы:

- в научно-исследовательской деятельности в сфере финансовых правоотношений;
- в нормотворческой работе по совершенствованию финансового, налогового и бюджетного законодательства;
- в практической юридической работе, в т.ч. в нормотворческой и правоприменительной деятельности органов государственной власти;
- при подготовке учебной, учебно-методической литературы по финансовому праву, бюджетному праву, комментариев соответствующих нормативно-правовых актов;
- преподавании учебных дисциплин «Финансовое право», «Бюджетное право», смежных дисциплин, магистерских программ финансово-правового направления.

Оценка достоверности результатов исследования выявила, что сделанные диссертантом выводы и полученные результаты:

- построены на известных, проверяемых данных, фактах, согласуются с основными теоретическими положениями отраслей российского права, в том числе теории права, финансового права;
- базируются на фундаментальных научных разработках, выводах и предложениях ведущих ученых о понятии и содержании государственного финансового планирования, государственного управления, финансового права, финансового законодательства, а также об иных проблемах финансового права;
- опираются на сравнительный анализ данных, полученных автором и данных, полученных иными исследователями по теме диссертации;
- аргументированы и оценены по сравнению с другими известными решениями;
- идеи автора основываются на всестороннем анализе эмпирической и нормативной базы исследования.

Личный вклад соискателя состоит в самостоятельной разработке теоретико-правовых положений о государственном финансовом планировании, совокупность которых можно квалифицировать как научное достижение, внесшее значительный вклад в развитие науки финансового права, имеющее значение для развития теории права в целом и иных смежных отраслей права, подготовке публикаций по теме исследования, апробации результатов исследования на международных, всероссийских и иных научно-практических конференциях, круглых столах.

На заседании 17 октября 2018 года диссертационный совет пришел к выводу о том, что диссертация представляет собой обладающую внутренним единством научно-квалификационную работу, в которой на основании

выполненного автором исследования разработаны теоретические положения, совокупность которых можно квалифицировать как научное достижение, и принял решение присудить Кудряшовой Екатерине Валерьевне ученую степень доктора юридических наук.

При проведении тайного голосования диссертационный совет в количестве 17 человек, из них 10 докторов по специальности рассматриваемой диссертации, участвовавших в заседании, из 21 человек, входящих в состав совета, проголосовал: за присуждение ученой степени – 16, против присуждения ученой степени – 1, недействительных бюллетеней – 0.

Зам. председателя
диссертационного совета Д 503.001.04
доктор юридических наук

Л.К. Терещенко

Ученый секретарь
диссертационного совета Д 503.001.04
доктор юридических наук

Н.А. Поветкина

17 октября 2018 г.

Подпись сотрудника Федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»
Л.К. Терещенко; Н.А. Поветкина

Заведующий отделом
управления персоналом

