

«УТВЕРЖДАЮ»

Ректор ФГАОУ ВО «Новосибирский национальный
исследовательский государственный университет»,
Член- корреспондент Российской Академии Наук,
доктор физико-математических наук, профессор



_____ М.П. Федорук

« 16 » _____ 2018 г.

ОТЗЫВ ВЕДУЩЕЙ ОРГАНИЗАЦИИ

на диссертацию Кудряшовой Екатерины Валерьевны

«Государственное финансовое планирование: правовая доктрина и практика», представленную на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности

**12.00.04 - Финансовое право, налоговое право, бюджетное право
(М., 2018 – 415 с.)**

Актуальность темы диссертационного исследования, выполненного Кудряшовой Е.В. и представленного на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.04 – Финансовое право, налоговое право, бюджетное право не вызывает сомнений. Высокая степень динамики общественных отношений в современных условиях, потенциальная вариативность направлений развития общественных процессов лишь усиливает интерес к моделированию будущего, видя в нем определенный гарант стабильности и защищенности. Усиливающийся интерес повышает требования к реалистичности планово-прогнозной деятельности,

достоверности исходной информации и надежности прогнозов. Очевидно, что одним из инструментов, могущих обеспечить удовлетворение такого общественного запроса, является право. Особую значимость и востребованность планирование приобретает в финансовых отношениях, поскольку экономики современных государств имеют в своей основе товарно-денежные отношения и, как показывает опыт последних десятилетий, именно финансовый сектор является источником и индикатором большинства кризисных явлений современности, что заставляет моделировать возможные сценарии развития происходящих в нем процессов и формировать алгоритм максимально эффективных действий, могущих обеспечить желаемый результат.

Следует поддержать мнение диссертанта о том, что в контексте стратегического планирования, нацеленного на управление неопределенностью и рисками будущего в постоянно изменяющемся мире, государственное финансовое планирование выдвигается на первый план, обеспечивая ресурсную основу для всех стратегических планов РФ (с. 3 автореферата).

Определяя степень научной разработанности темы, автор справедливо отмечает, что научное исследование управления финансами сегодня не находит своего рассмотрения ни в финансово-правовой науке, ни в рамках административного права (с. 58 диссертации). Между тем, данные вопросы приобрели особую значимость в условиях ускоренных социальных процессов и стремительного научно-технического прогресса когда оно перешло на качественно новый уровень и стало стратегическим (с. 4 диссертации), что также свидетельствует об актуальности проведенного исследования.

Диссертация выполнена в отделе финансового, налогового и бюджетного законодательства ИЗиСП; рекомендована и представлена к защите в диссертационный совет Д 503.001.04 при ИЗиСП. Работа состоит из введения, четырех глав, включающих 14 параграфов, заключения и библиографического списка.

Целью диссертационного исследования является разработка концепции финансово-правового регулирования государственного финансового планирования. В соответствии с целью сформулированы задачи работы (с. 6 диссертации, с. 4 – 5 автореферата). Их последовательное решение с использованием обширной нормативной базы, теоретического материала, включая труды зарубежных ученых, обусловили высокую степень достоверности научных положений. Глубокое знание предмета и соответствующей литературы позволило автору дать аргументированный анализ существующих научных подходов к решению вопросов, поднятых в диссертационном исследовании.

Диссертацию отличает внутреннее единство. Ее структура спроектирована в соответствии с авторской логикой исследования, подчинена его цели и задачам. В первой главе «Эволюция государственного финансового планирования как социального явления» путем ретроспективного анализа государственного финансового планирования определено место последнего в современном мире, сделан вывод о сохранении планированием значения функции управления, рассматривая его как процесс целеполагания, прогнозирования, программирования и мониторинга, а также выделено новое значение государственного финансового планирования в контексте стратегического планирования как метода управления финансами. При этом автором исследованы программно-целевой и нормативный подходы к государственному финансовому планированию и сделан вывод о доминировании первого в современных условиях.

Вторая глава «Доктринальные положения о механизме правового регулирования государственного финансового планирования» посвящена формированию структуры концепции государственного финансового планирования на основании доктрины механизма правового регулирования. Особое внимание в ней уделено соотношению экономических, политических инструментов и правовому регулированию государственного финансового

планирования. Исследуя финансово-плановые акты, автор приходит к выводу об их неделимом единстве и нормативном характере. Анализируя финансовые правоотношения по поводу государственного финансового планирования, диссертант отмечает приоритет в них публичного интереса и выделяет имущественный и организационный элементы. На основе изучения правоприменительной практики в рассматриваемой сфере, справедливо отмечается важная роль принципов, сформулированных Конституционным Судом РФ, в частности, таких как соразмерность и поддержание доверия граждан к закону и действиям государства.

В третьей главе «Государственное финансовое планирование как институт финансового права» диссертантом обосновывается необходимость обособления правовых норм, регулирующих отношения в сфере государственного финансового планирования, в самостоятельный институт общей части финансового права, дается авторская интерпретация принципа плановости финансовой деятельности государства и выделение в нем внутреннего и внешнего аспектов, а также указывается на необходимость корреляции данного принципа с принципом ресурсной обеспеченности стратегического планирования в РФ.

В четвертой главе «Правовое регулирование государственного финансового планирования в отдельных сферах финансов» рассматриваются особенности правового режима плановой деятельности в бюджетной сфере, сфере государственных доходов, государственных расходов и финансовых рынков, что усиливает прикладное значение проведенного исследования.

Диссертация оценивается ведущей организацией как комплексное исследование, проведение которого завершено обоснованными и убедительно доказанными выводами, имеющими важное значение для развития юридической науки. Так, в частности, нельзя не отметить качественный ретроспективный анализ правового регулирования государственного финансового планирования (с. 23 – 39 диссертации). Заслуживает особого внимания проведенное диссертантом исследование

понятий «цель» (77 – 83), «интерес» (85 – 89), «время» (101 – 115) как финансово-правовых категорий. Следует согласиться с аргументированным выводом автора, что государственное финансовое планирование есть категория управления финансами (с.126 диссертации).

Автору удалось сформировать определенную систему теоретических положений, характеризующих место, роль, значение, целевое содержание государственного финансового планирования в современных условиях. Обогатили теорию финансового права поиск и предложения формализации нового института, что в целом благотворно для современного дискуссионного состояния системы финансового права (с. 208 – 221). Разделяя позицию исследователя о чуждом российской правовой науке выделении планового права, следует поддержать авторскую идею об обособлении института финансового планирования в системе общей части финансового права (с. 224, 228 – 230 диссертации).

Заслуживает внимание проведенный диссертантом анализ взаимодействия права и политики в процессе государственного финансового планирования (с. 128 – 131 диссертации). Отмечая посредническую, связующую роль государственного финансового планирования между правом и политикой, делается справедливый вывод, что без правового механизма в государственном финансовом планировании обойтись нельзя (с. 132 диссертации). Убедительным выглядит предложение автора о необходимости обеспечения разумного баланса между правом и политикой в финансовом планировании (с. 141 диссертации). Интересным представляется исследование правовой природы плановых актов, их видового разнообразия. Несколько смущает сосредоточенность исследователя на актах территориального, социально-экономического планирования. Однако следует согласиться, что абсолютно автономно рассматривать финансово-плановые акты было бы не только не верно, но и не целесообразно (с. 154 – 161 диссертации). При этом аргументированным и обладающими прикладной ценностью выглядят предложения об ограничении дискреции законодателя в

принятии финансово-плановых решений (с. 193 – 199 диссертации), а также о судебном правоприменении в механизме правового регулирования финансового планирования (с. 200 – 201 диссертации). Кроме того, существенное прикладное значение видится в проведенном автором исследовании государственного финансового планирования в отдельных сферах деятельности.

Эти и многие другие положения диссертации и выводы автора заслуживают поддержки.

Наряду с общей высокой оценкой исследования представляется возможным высказать ряд замечаний и предложений, которые могут служить основой для научной полемики:

1. Возможно согласиться с диссертантом, что новым является придание 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. экспертным полномочиями в сфере финансово-бюджетного планирования, научных организаций, занимающихся исследовательской деятельностью в указанной сфере и пр.

Высказанные замечания и предложения носят уточняющий, дискуссионный либо рекомендательный характер и не влияют на общую положительную оценку исследования, выполненного на высоком научно-теоретическом уровне.

Ведущая организация отмечает ценность полученных автором диссертации результатов для развития науки финансового права. Они расширяют тематику данной науки, обогащают ее новыми данными. Научная значимость диссертации состоит в разработке комплексной концепции правового регулирования государственного финансового планирования. К особо значимым научным результатам может быть отнесена авторская концепция придания государственному финансовому планированию наряду с иными аспектами значения метода управления публичными финансами. Материалы диссертации могут служить доктринальной основой для совершенствования финансового законодательства Российской Федерации.

Основные научные результаты диссертации опубликованы в рецензируемых научных изданиях, в т.ч. указанных в перечне ВАК Минобрнауки России, а также монографиях, учебниках, научно-практических и учебных пособиях, отражают основное содержание работы.

Автором проведена надлежащая апробация исследования, в том числе в рамках его профессиональной деятельности в ИЗИСП, докладах и выступлениях на различных конференциях (форумах).

Содержание диссертации соответствует специальности, по которой она рекомендована к защите.

Автореферат диссертации соответствует структуре диссертации и отражает ее основное содержание.

Изложенное выше является основанием для выводов о том, что диссертация Кудряшовой Екатерины Валерьевны на тему «Государственное финансовое планирование: правовая доктрина и практика» является научно-квалификационной работой, в которой на основании выполненных автором исследований разработаны теоретические положения, совокупность которых можно квалифицировать как научное достижение; соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени доктора юридических наук, изложенным в Положении о присуждении

ученых степеней, утвержденном Постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 г. № 842; автор диссертации Кудряшова Е.В. заслуживает присуждения ей искомой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.04 – Финансовое право, налоговое право, бюджетное право.

Отзыв подготовлен заведующей кафедрой административного и финансового права ИФиП ФГАОУ ВО «Новосибирский национальный исследовательский государственный университет», доктором юридических наук, доцентом Омелёхиной Натальей Владимировной.

Отзыв обсужден и одобрен на заседании кафедры административного и финансового права ИФиП ФГАОУ ВО «Новосибирский национальный исследовательский государственный университет» 17 сентября 2018 г. (протокол № 2018/09-1 от 17 сентября 2018 г.).

**Заведующая кафедрой административного
и финансового права**

ИФиП ФГАОУ ВО «Новосибирский национальный
исследовательский государственный университет»,
д.ю.н., доцент



Подпись *Н.В. Омелёхина*
Специалист Управления кадров НГУ
Ирина Т.А.
« 17 » сентября 20 18 г.

Н.В. Омелёхина

Сведения о ведущей организации

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Новосибирский национальный исследовательский государственный университет»

Адрес: 630090, Новосибирская область, г. Новосибирск, ул. Пирогова, д. 2

Тел: (383) 363-43-33

Эл.почта: rector@nsu.ru

Сайт: <http://www.nsu.ru>