

**В Диссертационный совет Д 503.001.04 при
Федеральном государственном научно-
исследовательском учреждении «Институт
законодательства и сравнительного пра-
воведения при Правительстве Российской
Федерации»**

117218, г. Москва, ул. Б. Черемушкинская, 34

ОТЗЫВ

официального оппонента на диссертацию

**Воронцова Олега Григорьевича на тему: «Принципы бюджетной систе-
мы Российской Федерации: теоретико-правовые основы реализации»,
представленную на соискание ученой степени кандидата юридических
наук по специальности 12.00.04 – Финансовое право, налоговое право,
бюджетное право**

Диссертационная работа О.Г. Воронцова представляет собой научное исследование актуальной темы, посвященной принципам бюджетной системы Российской Федерации.

Бюджет занимает важнейшее место в обеспечении функционирования государства и местного самоуправления. За счет бюджетных средств бюджетной системы финансируется реализация задач и функций государства и муниципальных образований. Как результат, бюджетное право представляет собой одну из главных подотраслей финансового права, на которую завязаны многие другие институты как финансового права, так и других отраслей права.

Принципы бюджетной системы играют основополагающую роль в регулировании бюджетных отношений. Они выступают фундаментом бюджетно-правового регулирования, помогают заполнять в нем пробелы, направляют реализацию других норм бюджетного права. В то же время детальное ис-

следование состава и обоснованности выбора принципов бюджетного права для их закрепления в бюджетном законодательстве, а также особенностей их реализации в финансово-правовой науке не проводилось. В связи с этим исследование, предпринятое О.Г. Воронцовым, является полезным и своевременным.

Дополнительная актуальность работы связана с тем, что в разработанном в настоящее время проекте нового Бюджетного кодекса некоторые принципы могут получить иное прочтение, войти частично один в другой и претерпеть иные корректировки. При таких обстоятельствах науке финансового права надо быть готовой заранее оценить такие возможные нововведения и их предположительные последствия.

Работа представляет собой оригинальное с учетом постановки темы и определения ее границ доктринальное исследование вопросов, связанных с теоретико-правовыми основами реализации принципов бюджетной системы Российской Федерации.

Автор диссертационного исследования поставил цель выработать и обосновать теоретические и практические положения, направленные на раскрытие правовых основ реализации принципов бюджетной системы РФ, а также на совершенствование бюджетного законодательства в части обеспечения реализации указанных принципов.

С учетом указанной цели в работе обозначены и решены следующие основные задачи, отражающиеся в сформулированных положениях и выводах работы: проанализировать основные современные подходы в теории права к пониманию принципов как правовой категории, обосновать соотношение принципов с правовыми аксиомами, юридическими фикциями и правовыми презумпциями (§ 1.1 главы 1 работы); выделить место принципов бюджетной системы РФ в системе принципов бюджетного права (§ 1.2 главы 1 работы, положения 1, 2, выносимые на защиту); установить и обосновать соотношение категорий «принципы бюджетной системы РФ» и «принципы бюджетного устройства РФ» (§ 1.3 главы 1 работы, положение 2, выносимое на защиту); исследовать сущностные характеристики основных правовых

форм реализации принципов бюджетной системы РФ (§ 2.1 главы 2 работы, положения 3, 5, выносимые на защиту); дать общую характеристику эффективности реализации принципов бюджетной системы РФ (§ 2.2 главы 2 работы, положение 4, выносимое на защиту); проанализировать обеспеченность реализации принципов бюджетной системы РФ гарантиями (§ 2.3 главы 2 работы, положение 6, выносимое на защиту); установить роль бюджетных мер принуждения в обеспечении реализации принципов бюджетной системы РФ (§ 2.4 главы 2 работы, положение 7, выносимое на защиту); выявить и исследовать правовые проблемы реализации принципов бюджетной системы РФ (на примере федерального бюджета) при формировании доходов и осуществлении расходов, а также разработать предложения по совершенствованию бюджетного законодательства РФ для устранения выявленных проблем (главы 3 работы, положения 8, 9, выносимые на защиту).

Решение поставленных в диссертации задач, системность подхода к анализу темы исследования позволили автору достичь поставленной в работе цели, в результате чего сформулировать комплекс научных положений, выводов и рекомендаций, обладающих новизной.

Следует поддержать сформулированное автором определение принципов бюджетной системы. Оно вобрало в себя все необходимые и достаточные признаки этого понятия.

Обоснованность выносимого на защиту определения принципов бюджетной системы обусловлена тем, что предварительно в работе были рассмотрены общие вопросы понимания принципов в праве, оценены мнения различных правовых школ на этот вопрос, изучены как современные, так и ранее изданные источники. Такой подход позволил диссертанту учесть положительные моменты, имеющиеся в различных теориях, относящиеся к пониманию принципов права.

Важным является предлагаемое в работе разделение принципов права и научных теоретических идей. Одновременно можно поддержать предлагаемую замену слова "идея" в определении принципов права на термин "начало" в связи с тем, что термин "начало" менее ориентирует на чисто теоретиче-

ские характеристики принципов и закладывает основу для их обозначения в качестве закрепленных в законе положений (с. 44 работы).

Положительным моментом является то, что в понятии принципов бюджетного права аккумулируются не только признаки, основанные на общетеоретических выводах, но и отражается предмет бюджетно-правового регулирования.

Более рельефно отразить особенности принципов бюджетного права позволило отграничение принципов права от других близких понятий (от правовых аксиом, юридических фикций и правовых презумпций).

Здесь следует поддержать выделение в качестве критерия разграничений правовой презумпции и принципа права признака опровержимости (с. 36, 37 работы).

Интересным является предложение автора рассматривать как правовую аксиому в бюджетном праве позицию Конституционного Суда РФ, в соответствии с которой "федеральный закон о федеральном бюджете создает надлежащие финансовые условия для реализации норм, закрепленных в иных федеральных законах, изданных до его принятия и предусматривающих финансовые обязательства государства... Как таковой он не порождает и не отменяет прав и обязательств и потому не может в качестве *lex posterior* (последующего закона) изменять положения других федеральных законов... Из этого следует, что в Российской Федерации как правовом государстве – в силу вытекающих из Конституции Российской Федерации требований – федеральный закон о федеральном бюджете не может устанавливать положения, не связанные с государственными доходами и расходами» (с. 33 работы).

Важным для финансово-правовой науки является указанное в положении 2, выносимом на защиту, определение места принципов бюджетной системе в системе принципов бюджетного права и финансового права в целом.

Обоснованность сделанных автором предложений связана с тем, что первоначально он анализирует вопросы о возможности выделения принципов применительно к подотраслям и институтам права. На наш взгляд, пра-

вильным является признание возможности выделения принципов бюджетного права, т.к. с учетом объема предмета регулирования этой подотрасли и количества нормативного материала эти принципы создают основу регулирования и оказывают влияние на значительные объемы финансовых отношений.

Интересным является предложение рассматривать принципы бюджетной системы как формализованное выражение принципов бюджетного устройства (положение 2, выносимое на защиту).

Обоснованными и достоверными являются выносимые на защиту положения о правовых формах принципов бюджетной системы, а также понимание реализации принципов бюджетной системы в широком и узком смысле. Здесь автором детально и системно проанализированы история и зарубежный опыт, касающиеся соотношения понятий реализации и действия права. Обоснованным представляется позиция автора о возможности самостоятельной реализации принципов бюджетной системы.

Отдельной поддержки заслуживают выделенные и выносимые на защиту особенности реализации принципов бюджетной системы (с. 89–90 работы).

Актуальным и полезным является рассмотрение эффективности реализации принципов бюджетной системы.

Правильным является исследование в работе как общественных, так и нормативных условий реализации норм, что обеспечило системный подход к исследованию проблемы и формирование положения 4, выносимого на защиту.

Интересный выглядит подход автора к гарантиям реализации принципов бюджетной системы, когда автор не только анализирует гарантии реализации принципов, но и сами принципы рассматриваются как гарантии реализации норм бюджетного права.

Особой поддержки заслуживает анализ в работе бюджетных мер принуждения как гарантий реализации принципов бюджетной системы.

Здесь правильно поднимаются актуальные проблемы природы бюджетных мер принуждения, вины при совершении бюджетных нарушений. Следует поддержать предложение автора рассматривать отсутствие вины в бюджетных нарушениях как основания для применения бюджетных мер принуждения в качестве доказательства важности принципов бюджетной системы.

Обоснованным является указание на необходимость замены передачи уполномоченному по соответствующему бюджету части полномочий главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств на новую меру принуждения, например, на введение специальных условий санкционирования операций (с. 149 работы). К настоящему моменту указанная мера принуждения уже исключена из Бюджетного кодекса РФ, что подтверждает предложение автора.

В работе правильно обращается внимание и критикуется отсутствие в бюджетном законодательстве норм, гарантирующих реализацию принципа эффективности использования бюджетных средств (с. 150 работы).

Следует признать обоснованной и поддержать позицию автора о том, что основания применения мер принуждения должны быть закреплены исключительно в законах, а не в подзаконных актах (с. 152 работы). Одновременно верной является приводимая в работе критика отсутствия мер принуждения в проекте нового Бюджетного кодекса (с. 153 работы).

Интересным и продуктивным является взгляд на отношения по формированию доходов и осуществлению расходов бюджетов через призму принципов бюджетной системы. Такой подход позволил автору увидеть интересные проявления принципа достоверности бюджета, полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджетов.

Обоснованной является оценка бюджетных правил, связанных с обеспечением сбалансированности и устойчивости бюджетов, с точки зрения реализации принципов бюджетной системы.

В работе правильно и своевременно поднята проблема соблюдения принципов бюджетной системы при распределении штрафов между бюджет-

тами (с. 163–165 работы). Актуальность этой проблемы подтверждается частыми изменениями ст. 46 БК РФ и особым вниманием к этой проблеме в проекте нового Бюджетного кодекса.

Отдельной поддержки заслуживает обозначенный в работе критерий выделения парафискальных платежей (с. 172 работы).

Автором правильно поднимается вопрос о реализации принципа эффективности использования бюджетных средств который может обеспечить режим экономии бюджетных средств и реализацию иных принципов, в том числе сбалансированности. Обоснованность сформированных здесь выводов и предложений обеспечивается использованием зарубежных, лингвистических и иных исследований, анализом позиций контрольных органов при оценке понятия эффективности.

Следует поддержать предлагаемое в работе трехуровневое регулирование реализации и обеспечения принципа эффективности, которое позволит сочетаться установлению императивных требований и поддержанию «методической автономии» органов внешнего государственного аудита (контроля) (С. 201 работы).

Актуальным и интересным является поднятый в работе вопрос о пределах действия принципов бюджетной системы с точки зрения субъектного состава бюджетных отношений (С. 206 работы). Верным и практически значимым представляется вывод о том, что отнесение лица к числу неучастников бюджетного процесса предполагает, что на него не может быть распространено действие принципа адресности и целевого характера бюджетных средств (С. 209 работы).

Одновременно следует признать правильным и соответствующим реальным отношениям вывод о том, что необходимость обеспечения целевого характера использования бюджетных средств, получаемых хозяйственными обществами в рамках бюджетных инвестиций, «перешагнула» пределы действия указанного принципа в его нынешней формулировке, т.к. в нормах законодательства и в практике контрольных и судебных органов встречаются элементы, направленные на обеспечение целевого характера использования

средств, предоставляемых из бюджета неучастникам бюджетного процесса (с. 213 работы).

Обоснованность и достоверность положений и выводов, касающихся реализации принципов бюджетной системы обеспечивается использованием практики Верховного Суда РФ, Счетной палаты РФ, Федерального казначейства РФ и иных государственных органов. Это дополнительно подтверждает возможность реальной реализации принципов бюджетной системы, а не их чисто декларативную функцию.

Достоверными и обоснованными являются многие другие научные положения, выводы и рекомендации, содержащиеся в диссертации.

Основные положения исследования нашли отражение в публикациях автора, список которых представлен в автореферате. Автореферат диссертации соответствует содержанию диссертационной работы.

Полученные О.Г. Воронцовым в результате диссертационного исследования научные выводы и рекомендации в определенной мере восполняют пробелы в теории финансового права. Эти положения будут полезны при совершенствовании финансового законодательства, в том числе при разработке нового Бюджетного кодекса РФ, в правоприменительной практике государственных органов, деятельность которых связана с реализацией норм бюджетного права. Положения диссертации можно использовать в процессе преподавания дисциплин «Финансовое право», «Бюджетное право», «Актуальные проблемы финансового права», при подготовке научных публикаций, а также учебной литературы. Диссертационное исследование О.Г. Воронцова прошло достаточную апробацию при использовании в деятельности Контрольно-счетной палаты Москвы, при выступлениях диссертанта с докладами на научно-практических конференциях, при публикации научных статей, а также при проведении практических занятий.

Вместе с тем, несмотря на очевидные достоинства и положительные моменты, диссертационное исследование О.Г. Воронцова содержит отдельные дискуссионные положения.

1. Принципы бюджетной системы рассматриваются автором как основополагающие требования, которые определяют особенности организации бюджетной деятельности публично-территориальных образований, бюджетно-правовое регулирование в целом и реализация которых обеспечивает стабильность формирования, функционирования и развития бюджетного права. В связи с этим встает вопрос, имеются ли основания для переименования принципов бюджетной системы в принципы бюджетного права или в какое-то иное более широкое понятие.

2. На с. 35-36 работы автор предлагается рассматривать в качестве примера юридической фикции утверждение бюджета на плановый период. На наш взгляд, недостаточный учет показателей планового периода при формировании и утверждении бюджета на очередной финансовый год вряд ли является фикцией. Видимо, это является недостатком реализации норм о трехлетнем бюджетном планировании, с которым необходимо бороться, а не обозначать (признавать) в качестве юридической фикции.

3. На с. 160 работы предлагается включать в состав отношений по поводу доходов бюджета, в которых реализуются принципы бюджетной системы РФ, не только отношения, складывающиеся в связи с фактически зачисленными средствами на единый счет бюджета, но также и отношения по поводу прогнозирования и поступления средств в доход бюджета.

Как представляется, такой вывод требует уточнения применительно к составу отношений по поступлению доходов в бюджеты. Вряд ли следует включать в предмет бюджетного права отношения по поступлению доходов в бюджетную систему, складывающиеся с участием банков при перечислении средств на счет для учета доходов, распределяемых между бюджетами бюджетной системы (счет № 40101). Эти отношения составляют предмет налогового права (ст. 60 НК РФ) или института неналоговых доходов.

4. На с. 168 работы автор соглашается с индивидуальной возмездностью налоговых сборов, означающей возникновение встречного обязательства государства перед плательщиком. Однако данный вывод делается без какого-либо обоснования. В науке финансового права существует широкая

дискуссия относительно признаков сборов, в том числе их возмездности. В связи с этим необходимо более глубокое обоснование позиции автора по этому вопросу.

5. На с. 167 диссертации автор касается налоговых платежей в бюджеты. Однако относит к ним лишь налоги, сборы и страховые взносы. Не до конца понятны причины, по которым из состава налоговых платежей исключены предусмотренные законодательством о налогах и сборах пени и штрафы. Бюджетный кодекс РФ упоминает их в составе налоговых доходов бюджетов (ст. 41 БК РФ).

6. При рассмотрении принципа адресности и целевого характера бюджетных средств в качестве его недостатка называется отсутствие требования о своевременности доведения бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств до конкретных получателей бюджетных средств (с. 185 работы). Как представляется, исходя из буквального его смысла принцип адресности и целевого характера не должен определять временные границы доведения указанных бюджетных данных, его содержание исчерпывается указанием субъекта и цели использования бюджетных средств.

Вышеуказанные дискуссионные моменты носят частный характер и не снижают общего положительного впечатления о проведенном исследовании, не влияют на высокую оценку диссертации как самостоятельного, концептуального и творческого исследования, имеющего научную новизну, актуальность, практическую и теоретическую значимость.

Изучение представленной диссертационной работы О.Г. Воронцова, а также автореферата позволяет сделать вывод о том, что выполненное им диссертационное исследование на тему «Принципы бюджетной системы Российской Федерации: теоретико-правовые основы» соответствует требованиям, которые предъявляются к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук пунктом 9 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842, а именно является научно-квалификационной работой, в которой содержится решение научной задачи, имеющей значение для развития

соответствующей отрасли знаний, изложены новые научно обоснованные решения и разработки, имеющие существенное значение для развития страны. В связи с этим О.Г. Воронцов заслуживает присуждения искомой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.04 – финансовое право, налоговое право, бюджетное право.

09 сентября 2019 года

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

доцент

Пауль Алексей Георгиевич

Почтовый адрес: 394006, г. Воронеж, пл. Ленина, 10а, каб. 701.

тел.: +7 (473) 255-84-79

e-mail: pag@law.vsu.ru

