

**В диссертационный совет Д 503.001.04,
созданный при Федеральном государственном
научно-исследовательском учреждении
«Институт законодательства и сравнительного правоведения при
Правительстве Российской Федерации»**

ОТЗЫВ

официального оппонента

доктора юридических наук, профессора

Селюкова Анатолия Дмитриевича

**на диссертацию Кудряшовой Екатерины Валерьевны на тему:
«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**

Актуальность диссертационного исследования Кудряшовой Е.В. обусловлена растущей потребностью общества и государства в определении способов дальнейшего развития, выхода из системного кризиса, в котором они оказались. После забвения самого понятия государственного управления в стране постепенно пробивает дорогу общее понимание необходимости применения плана как формы целенаправленного развития. В результате принят закон по стратегическому планированию, идет поиск других способов эффективного воздействия государства на все сферы жизнедеятельности общества, включая экономико-финансовый сектор.

Законодательное обеспечение используемых государством форм планирования также требует своего развития, что предполагает осуществление комплексных мер по формированию системной основы механизма правового регулирования государственного управления в России. Особое значение приобретает потребность принятия эффективных мер в наведении порядка по повышению эффективности использования финансовых средств в публичном секторе экономики, чего нельзя достигнуть без создания целостной системы целеполагания, элементом которого выступает надлежащее планирование. Сам бюджет, будучи по своей миссии моделью государственного управления, в реальности не имеет качественной организационно-правовой основы учета публичных интересов, ради реализации которых должен использоваться бюджет и в целом функционировать государство.

Что касается научной базы осмысления механизма целеполагания и его составной части – планирования, то она не получила еще своей зрелости. В самом начале XXI века было бы еще рано проводить исследование на эту тему, поскольку в постперестроечные годы пространство финансовой деятельности государства, а значит и финансового права искусственно сужалось до уровня только фондов денежных средств, что обернулось большими проблемами в формировании нормальных рыночных отношений.

Только к началу второго десятилетия XXI века появилась потребность в обеспечении национальных и в целом публичных интересов развития общества. Значительно активизировалась роль государства и стали утверждаться новые подходы к пониманию роли финансовой деятельности государства в финансовой сфере. В 2014 году был принят Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», который ознаменовал переход к четко определенным национальным целям и задачам. Все названное выступает причинной основой проведения настоящего исследования о государственном финансовом планировании.

Автор диссертации поставил перед собой масштабную научную цель, важную для теории финансового права, – разработать концепцию правового регулирования государственного финансового планирования. Из содержания диссертации и положений, выносимых на защиту, явно следует, что поставленная цель достигнута. Автор обосновал свои выводы и выстроил фундаментальную научную концепцию.

Основные положения, из которых складывается предложенная автором доктрина, обладают научной новизной как каждое в отдельности, так и в совокупности, создавая единство концепции. Сформулированная в работе концепция достаточно обоснована и может быть оценена как новое направление в науке финансового права. Автор обоснованно ставит и решает вопрос о расширении предмета финансового права за счет включения в него урегулированных правом общественных отношений, складывающихся по поводу государственного финансового планирования в различных сферах финансов. Как практически востребованным следует признать положение о том, чтобы создать орган или организацию для экспертного сопровождения государственного финансового планирования — совет по государственному финансовому планированию, законодательно наделив его независимым статусом. Счетная палата пока слишком узко решает функцию экспертизы, поэтому требуется законодательно гарантированный независимый статус экспертной организации, обеспечивающей экспертное сопровождение бюджетного планирования

Достоверность исследования обеспечивается за счет обращения к весьма широкому кругу российских и зарубежных источников. Используются источники, изданные в XIX (Патлаевский И.Ю., Берендз Э), XX и XXI веке; дореволюционные, источники советского периода и постперестроечные; российские и зарубежные; русскоязычные, англоязычные и немецкоязычные источники, изданные в разных странах. Количество и разнообразие использованных источников положительно характеризует работу.

Диссертационное исследование содержит апробированные результаты научной работы автора. Признание в научном мире подтверждается количеством и содержательностью опубликованных по избранной тематике работ – более 30 научных статей опубликовано в наиболее влиятельных, рекомендованных для опубликования результатов юридических исследований ВАК Минобрнауки России рецензируемых изданиях. К ним следует добавить монографии и многочисленные публикации в сборниках, юридических и экономических периодических изданиях.

Содержание диссертации и изложенные выводы полностью соответствуют избранной автором теме диссертационного исследования. Во вступлении автор указывает все методы, которые использовал с соблюдением квалификационных требований к диссертационным исследованиям.

Особое значение имеет тот факт, что в работе применен системный метод, который представляет все явления в их взаимосвязи и взаимодействии, что позволило получить наиболее продуктивные результаты. В диссертации присутствует системный подход в построении всех элементов стратегического планирования, начиная от его общих аспектов и кончая детализацией механизма формирования и реализации государственных финансовых планов. Автор рассматривает государственное финансовое планирование сквозь призму взаимодействия политики, экономики и права, что является реализацией системного метода. Автор успешно и продуктивно применил сравнительно-правовой метод, предполагающий сопоставление правовых систем и законодательства отдельных стран. Как результат названного подхода можно приветствовать мысль о том, что только в советский период государственное финансовое планирование и государственное планирование в экономике и иных областях были связаны воедино (с. 28)

Вместе с тем, для такого сложного исследования можно было бы уделить особое внимание объяснению методологии проведенного исследования. В практику научных исследований пока не вошло специальное описание применяемых методов познания. Однако, учитывая общие

тенденции повышения интереса к методологии исследований, следовало в тексте диссертации более подробно описать методологию, не ограничиваясь перечислением методов во введении.

Диссертационное исследование разделено на четыре главы, в каждой из которых три-четыре параграфа. Первая глава посвящена эволюции государственного финансового планирования как социального явления и современной стратегической парадигме планирования. Вторая глава представляет читателю механизм правового регулирования государственного финансового планирования, в ней раскрываются общие закономерности и общие научные выводы о теоретической концепции правового регулирования государственного финансового планирования. Третья глава «Государственное финансовое планирование как институт финансового права» рассматривает влияние сформированного нового научного знания на систему отрасли финансового права, систему науки финансового права и на научное содержание основных его научных принципов. Четвертая глава – Правовое регулирование государственного финансового планирования в отдельных сферах финансов экстраполирует выводы о закономерностях правового регулирования государственного финансового планирования на отдельные наиболее значимые области финансов. Все структурные части диссертационного исследования Кудряшовой Е.В. обусловлены содержанием работы и целью исследования.

Выделим несколько удачных научных находок и наиболее важных выводов, предложенных в диссертации.

В диссертации исследована правовая природа финансово-плановых актов, что является очень ценной и важной разработкой для науки финансового права, где финансово-плановые акты, собственно, занимают центральное место. Финансово-плановые акты, можно сказать, фундамент всей отрасли финансового права и в диссертации в контексте доктрины государственного финансового планирования их правовая природа исследована наиболее глубоко и раскрыта.

Интересным является исследование финансово-правового значения целеполагания как общей основы для последующего планирования. Автор обосновал ключевое значение этих двух категорий, разработанных в экономической и управленческой науке, для современного финансово-правового регулирования в контексте стратегического планирования и эта находка украшает научное исследование, расширяя границы финансово-правового исследования в междисциплинарном научном пространстве. Исходя из сказанного автор верно видит свою задачу в том, чтобы подчинить планирование обеспечению полного благосостояния и свободного всестороннего развития всех членов общества, а само стратегическое планирование как часть государственного управления верно оценивается как деятельность участников по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию сфер государственного и муниципального управления.

Заслуживает внимания материал, в котором автор проанализировал роль принципов правового обеспечения плановой деятельности государства в финансовой сфере. Особая роль отведена обоснованию принципа плановости, которому отводится не только ключевое значение, но и новое видение его содержания.

Представленная диссертация является примером серьезной научной работы, несущей в себе новые научные результаты и решения крупных практических задач. Вместе с тем, как и всякое весомое научное достижение, она побуждает к полемике и заставляет высказать критические замечания.

1. Восьмое положение на защиту представляет собой авторскую концепцию финансово-плановых актов, которой предлагается дополнить теорию финансового права – мы уже отметили ее как ценное и значимое положение. 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. Считаем, что государство использует финансовые инструменты для управления иными сферами жизнедеятельности общества.

Высказанные замечания не умаляют научную ценность работы. Предлагаемая концепция правового регулирования государственного

финансового планирования является новым и значительным достижением теории финансового права.

Диссертационное исследование является самостоятельным, творческим и свидетельствует о личном вкладе автора в юридическую науку.

Автореферат диссертации соответствует содержанию работы и отражает все необходимые элементы.

Таким образом, диссертационное исследование «Государственное финансовое планирование: правовая доктрина и практика», представленное на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право полностью соответствует всем критериям, установленным Положением о порядке присуждения ученых степеней (утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 № 842). Автор – Кудряшова Екатерина Валерьевна – заслуживает присуждения ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право

ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия»,
117418, г. Москва, ул. Новочеремушкинская д. 69
Электронная почта: finpravo@rsuj.ru; info@raj.ru
Телефон: +7 495 3325242; +7 495 3325333
17 сентября 2018

Подпись официального оппонента

Селюков Анатолий Дмитриевич,
доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры финансового права
ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия»

Подпись заверяю
Специалист по кадрам 1 категории
ФГБОУ ВО «РГУП»