

В Диссертационный совет Д503.001.04 при
Федеральном государственном научно-
исследовательском учреждении «Институт
законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации»
117218, г. Москва, ул. Б. Черемушкинская, 34

ОТЗЫВ

**официального оппонента 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**

Диссертационное исследование Е.В. Кудряшовой представляет-
ся весьма актуальным и своевременным.

Государственное планирование занимало определенное место
на протяжении всей истории управления внутренними процессами в
государстве. В современных условиях особое значение приобретает го-
сударственное финансовое планирование, которому отведена значи-
мая роль в решении широкого круга задач практически во всех сферах
жизнедеятельности государства и общества.

Особенности современной системы государственного финансо-
вого планирования требуют не только исследования различных мето-
дов управления финансами, но и выработки концепции правового ре-
гулирования государственного финансового планирования в аспекте
стратегического планирования, ориентированного на управление рис-
ками и угрозами будущего. По справедливому замечанию автора, «в
условиях ускоренных социальных процессов и стремительного науч-
но- технического прогресса планирование перешло на качественно
новый уровень – оно стало стратегическим: от планирования на осно-

ве предыдущего опыта произошел переход к планированию «из будущего в настоящее»» (с.4).

В связи с этим, диссертация Е.В. Кудряшовой, посвященная исследованию государственного финансового планирования как метода управления публичными финансами, разработке комплексной, последовательной концепции правового регулирования государственного финансового планирования, заслуживает внимания.

Безусловно, научный труд Е.В. Кудряшовой представляет собой системное исследование, в котором исследованы историко-правовые аспекты государственного финансового планирования; проанализировано и сформулировано понятие «финансово-плановый акт»; проанализирована система механизма правового регулирования государственного финансового планирования; представлено определение относительных и абсолютных финансовых правоотношений; обосновано выделен новый институт Общей части финансового права, включающий устойчивую группу общественных отношений – институт государственного финансового планирования; выработаны научные рекомендации по изменению и дополнению действующего законодательства, направленные на совершенствование государственного финансового планирования.

Диссертационное исследование Е.В. Кудряшовой обладает научной новизной, которая представлена комплексным теоретико-прикладным монографическим исследованием научно-теоретических и практических проблем государственного финансового планирования и выражена в следующем:

- разработана авторская концепция правового регулирования государственного финансового планирования, включающая механизм правового регулирования государственного финансового планирования, ее виды и особенности в различных сферах финансов;

- раскрыты особенности правовой природы финансово-правовых актов (параграф 2.2.);

- доказано, что государственное финансовое планирование не является методом финансовой деятельности, а по сути это – метод управления государственными финансами (с.65);

- анализ научной литературы позволил сделать вывод о том, что временной горизонт планирования входит в понятие правового времени (с.103) и должен быть сопоставлен со сроками властных полномочий субъекта управления с целью повышения его ответственности за свое решение (с.110);

- аргументирован вывод о целесообразности создания органа государственного финансового планирования (с.182);

- определены параметры правового регулирования бюджетного планирования во взаимосвязи с судебным контролем, обоснован вывод о том, что для плановых решений судебный контроль возможен «только в отношении всего финансово-планового акта в совокупности с осознанием обобщенного предмета регулирования» (с.276);

- определены правовые режимы государственного финансового планирования в сферах государственных доходов и расходов, раскрыто содержание принципа плановости, предполагающего точное исполнение запланированного, что актуализирует необходимость эффективной деятельности органов государственной (муниципальной) власти;

- раскрыты особенности правового регулирования государственного финансового планирования в сфере финансовых рынков; определены проблемы правоприменения государственного финансового планирования в банковской сфере.

В работе также содержатся и другие, заслуживающие внимания положения. Например, через глубокий анализ принципа ресурсной обеспеченности и принципа плановости финансовой деятельности государства, автор приходит к справедливому выводу, что указанные принципы фактически связывают воедино государственное финансовое планирование с социально-экономическими и иными видами государственного планирования (с.241). Особого одобрения заслуживает анализ зарубежной практики государственного финансового планирования.

Следует указать, что диссертация характеризуется научной строгостью, четкостью и логичной последовательностью изложения в ней материала. Структура работы обусловлена целью и задачами ис-

следования. Научные результаты диссертационного исследования обладают высокой степенью достоверности.

Вместе с тем, в работе имеются отдельные недостатки и дискуссионные положения.

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), не смотря 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 б автор представил примеры отечественной действительности.

6. Как известно, бюджетная система РФ - это основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемая законодательством Российской Федерации совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов (ст.6 БК РФ). 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.

Вместе с тем, следует указать, что отмеченные дискуссионные моменты не влияют на высокую оценку диссертационной работы Е.В. Кудряшовой как самостоятельного, концептуального и творческого исследования, имеющего научную новизну, практическую и теоретическую значимость.

Диссертация является научно-квалификационной работой, в которой разработаны теоретические положения, отражающие достойный вклад автора в разработку крупнейшей научной проблемы, которая до настоящего времени не была в достаточной степени исследована в юридической доктрине.

Основные положения диссертации, в том числе выносимые на защиту, нашли свое отражение в публикациях автора, где раскрываются базовые научные результаты, выраженные в представленной диссертации, что обеспечивает достоверность полученных выводов. Совокупность разработанных автором теоретических положений можно квалифицировать как научное достижение.

Автореферат выполнен с соблюдением установленных требований и в полной мере отражает внутреннее содержание диссертации.

Выполненное исследование соответствует специальности 12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право, что подтверждается оценкой положений и выводов диссертации.

Диссертация на тему «Государственное финансовое планирование: правовая доктрина и практика» соответствует требованиям Положения о присуждении ученых степеней (утв. Постановлением правительства РФ 2013 года №842), а ее автор – Кудряшова Екатерина Валерьевна достойна присуждения искомой учёной степени доктора юридических наук по специальности 12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право

доктор юридических наук, профессор,
зав. кафедрой финансового
и экологического права
Института права ФГБОУ ВО
«Башкирский государственный
университет»

Н.А. Саттарова

Кудряшова Екатерина Валерьевна



Подпись	<i>Н.А. Саттарова</i>
Заверяю: ученый секретарь БашГУ	<i>Летов Башир</i>
	<i>4» 09 20 18 г.</i>

Почтовый адрес:
450005 Республика Башкортостан, г.Уфа ул. Достоевского д.131
Электронный адрес: nsattarova@inbox.ru
Телефон (раб.): 8 (347) 228-90-30; 8 (347) 252-55-14