

Утверждаю

Проректор по научной работе
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
доктор юридических наук, профессор

В.Н. Синюков


«05» сентября 2019 г.

ОТЗЫВ

ведущей организации **ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»** на диссертацию **Воронцова Олега Григорьевича** на тему: **«Принципы бюджетной системы 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**

В основе построения бюджетов всех уровней в единую систему лежат определенные исходные начала, отражающие специфику бюджетной деятельности как особого вида государственного управления. Повышенный исследовательский интерес вызывают принципы бюджетной системы РФ, представляющие собой исходные средства воспроизведения сущности бюджета как экономико-правовой категории, которые влияют на применение основных средств для регулирования бюджетных правоотношений.

Значимость представленного исследования обусловлена определением принципов бюджетной системы РФ как одного из элементов юридического режима регулирования общественных отношений в бюджетной сфере. Наряду с предметом и методом правового регулирования они имеют, важное значение, для формирования бюджетного права как подотрасли финансового права.

В науке бюджетного права достаточно широко исследованы принципы как финансового, так и бюджетного права, необходимо отметить, что в доктрине бюджетного права специальные научные работы, посвященные реализации его принципов, в настоящее время отсутствуют.

Актуальность диссертационного исследования заключается в формировании доктринального подхода к пониманию принципов бюджетной системы, которые представляют собой проекцию наиболее значимых аспектов аккумуляции, использования и распределения государственных и муниципальных фондов денежных средств, придают бюджетной деятельности государства и местного самоуправления целенаправленность, наполняют ее конкретно определенным смыслом.

Вместе с этим существует практическая потребность в комплексном анализе принципов бюджетной системы, их систематизации и выявлении способов реализации.

Исследованные автором принципы бюджетной системы образуют специальное научное основание, фиксирующее сущность взаимодействия бюджетов всех уровней между собой и одновременно степень автономии, научная новизна исследования заключается в выработке предложений, направленных на совершенствование правового регулирования обеспечения (гарантированности) реализации принципов бюджетной системы РФ,

Научная работа Воронцова О.Г. представляет собой самостоятельное и целостное исследование принципов бюджетной системы, включая выработку доктринального подхода и понятийного аппарата, обусловленных спецификой предмета изучения.

Целевая направленность работы заключается в выработке концептуальной модели реализации принципов бюджетной системы РФ, имеющей существенное значение для науки финансового права, правотворческой и правоприменительной деятельности.

Поставленная цель обусловила формулировку задач, решение которых основано на анализе нормативно-правовых актов Российской Федерации, судебных актов Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, правовых актов Федерального казначейства актов Счетной палаты Российской Федерации.

Структурная часть работы обусловлена поставленными задачами и целями, что свидетельствует о системности и последовательности раскрытия исследуемой темы. Диссертация состоит из введения, отражающего общие положения работы и обосновывающего ее актуальность, трех глав, включающих десять параграфов, в которых рассмотрены различные аспекты проявления предмета исследования, заключения, обобщающего результаты решения поставленных задач и списка использованных источников.

Первая глава диссертационного исследования раскрывает теоретические аспекты принципов бюджетной системы Российской Федерации.

В первом параграфе «Принципы права: понятие, значение и проблемы понимания» рассматривается современное состояние теории права в вопросе понимания принципов. Автором на основе анализа различных научных работ уточнены некоторые значимые теоретические аспекты, касающиеся характеристики принципов как правовой категории. Диссертантом обоснована необходимость не изолированного изучения принципов как правовой категории, а их рассмотрения в одном ряду с другими признанными началами права, имеющими фундаментальный характер. К числу данных начал, помимо принципов, автор относит: правовые аксиомы, юридические фикции и правовые презумпции (С. 32-35).

Во втором параграфе «Принципы бюджетного права: правовая природа, понятие и система» рассмотрены с точки зрения общей теории

права различные позиции на принципы бюджетного права, определяемые, соответственно, как требования.

При этом можно отметить теоретически обоснованное суждение диссертанта о том, что принципы бюджетной системы РФ воплощают часть принципов, образующих систему принципов бюджетного права, являясь формой их нормативного выражения (С. 71).

Третий параграф посвящен рассмотрению сущности принципов бюджетной системы РФ через выявление их значения, а также вопросу о соотношении принципов бюджетной системы РФ с такой категорией как «принципы бюджетного устройства РФ».

Интересным представляется вывод что, несмотря на наличие в доктрине бюджетного права узкой трактовки категории «бюджетное устройство», это не означает, что сфера действия принципов бюджетной системы РФ внутри самого бюджетного права может быть как-либо ограничена (С.75).

Во второй главе исследования согласно логике научного подхода, диссертантом рассматриваются содержание реализации принципов бюджетной системы РФ, гарантии и особенности их реализации.

В первом параграфе «Понятие и правовые формы реализации принципов бюджетной системы Российской Федерации» выявляется сущность и основные правовые формы, в которых складывается реализация принципов бюджетной системы РФ.

Убедительным представляется подход автора относительно того, что в целом, эффективная правореализация, в том числе и принципов бюджетной системы РФ, невозможна без соблюдения целого ряда условий (факторов, критериев), изучение которых составляет весьма широкий пласт правовых знаний, полученных юридической наукой.

Третий параграф посвящен вопросам гарантирования реализации принципов бюджетной системы РФ в свойственных им правовых формах реализации.

Автор приводит примеры положений БК РФ и иных нормативных правовых актов, выступающих в конкретных правовых ситуациях правовыми гарантиями реализации тех или иных принципов бюджетной системы РФ (С. 137- 143).

Четвертый параграф посвящен изучению роли бюджетных мер принуждения в гарантировании реализации принципов бюджетной системы РФ, в том числе с учетом дискуссионности правовой природы бюджетных мер принуждения в доктрине бюджетного права.

Интересна точка зрения автора о том, что в отношении реализации принципов бюджетной системы РФ бюджетным мерам принуждения присуща гарантирующая функция (С.144).

Заслуживает внимания обоснованная точка зрения, что возможность применения бюджетных мер принуждения в рамках составов бюджетных нарушений, установленных БК РФ, способствует поддержанию бюджетной дисциплины, что является залогом надлежащей правореализации участниками бюджетных правоотношений всех принципов бюджетной системы РФ.

Третья глава раскрывает вопросы реализации принципов бюджетной системы РФ при формировании, распределении и использовании бюджетных средств на примере федерального бюджета. В связи с этим в контексте реализации принципов бюджетной системы РФ в отношении парафискальных фондов денежных средств указывается на аргументированную позицию, что взимание парафискальных платежей ведет к правовым проблемам: отступление от принципа общего (совокупного) покрытия расходов бюджета и принципа полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов (С.177)

Важно подчеркнуть исследовательское внимание автора к проблемам обеспечения эффективности и целевого характера использования бюджетных средств через призму реализации соответствующих принципов – принципа

эффективности использования бюджетных средств и принципа адресности и целевого характера бюджетных средств (С. 193-196)

Убедительным представляется подход автора относительно того, что на современном этапе развития правовой системы России объективно назрела необходимость формирования единого подхода к оценке эффективности использования бюджетных средств. При этом необходимым является сохранение «методической автономии» органов внешнего государственного аудита (контроля), в отсутствие которой невозможна их независимость (С. 200).

На основе обобщения эмпирических и нормативно-правовых источников, в том числе нормативно-правовых актов Минфина России, судебной практики, в третьем параграфе раскрывается реализация принципов бюджетной системы РФ в форме применения, учитывая признанное теорией права организующее, направляющее влияние названной правовой формы реализации на поведение других участников правореализации.

Отдельно следует положительно оценить подход диссертанта к изучению практики применения принципов бюджетной системы РФ, а также рассмотрение вопросов мониторинга правоприменения в целом бюджетного законодательства.

В заключении обобщены результаты диссертационного исследования, в частности, порядок построения заключительных положений позволяет наглядно увидеть ключевые моменты авторского подхода и значимые аспекты работы.

Несмотря на положительную оценку содержания диссертации, следует отметить наличие в ней ряда дискуссионных вопросов (положений), требующих уточнения или же более развернутого изложения.

1. Не достаточно убедительно выглядит аргументация автора о принципах бюджетного устройства, вывод о том, что принципы бюджетной системы РФ являются формализованной формой принципов бюджетного устройства РФ,

наряду с общеправовыми принципами, присущими российской правовой системе (законность, разделение властей, федерализм и др.).

2. Требуем уточнений сделанный диссертантом вывод о том, что эффективность реализации принципов бюджетной системы РФ может быть рассмотрена через призму оказываемого социального эффекта, который в самом общем виде должен заключаться в реализации субъектами бюджетного права норм права (содержащихся в них правовых предписаний) максимально близко к идеям, заложенным в данные нормы законодателем.

3. В положениях, выносимых на защиту, выделены правовые дефекты реализации принципа эффективности использования бюджетных средств, в частности, дефект раскрытия содержания эффективности, несмотря на значимость подобного положения, возникает вопрос относительно содержательной составляющей понятия эффективности. Может ли автор предложить свою трактовку этого понятия для закрепления ее в Бюджетном кодексе РФ. Диссертант также выделяет дефект формулировки принципа эффективности, подобное утверждение также требует уточнения относительно того, как автор видит логически непротиворечивую и юридически выверенную формулировку принципа эффективности.

4. В положениях, вносимых на защиту диссертант выделяет основные цели бюджетной системы. Возникает вопрос, как автор относится к точке зрения, что основной целью принципов построения бюджетной системы РФ является отражение федеративного устройства Российского государства в сочетании с самостоятельностью органов местного самоуправления.

5. Снижает практическую значимость представленного текста диссертации исследование не всех принципов бюджетной системы РФ. Например, каким образом автор мог бы определить эффективность реализации принципа равенства бюджетных прав субъектов и муниципальных образований.

6. Диссертант провел анализ принципов бюджетной системы. В связи с проведенным исследованием хотелось бы услышать точку зрения автора по

поводу существующего в науке мнения об использовании правовых средств «цементирования» бюджетной системы дозволений, запретов, презумпций, предписаний, поощрений.

Несмотря на высказанные замечания, носящие дискуссионный характер, диссертация заслуживает высокой оценки. Она может быть использована при исследовании проблем финансового права, бюджетного права и других отраслевых правовых наук.

Представленное на отзыв диссертационное исследование отвечает критериям ч. 2 п. 9 и п. 10 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842, а его автор Воронцов Олег Григорьевич заслуживает присуждения ему ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.04 - финансовое право; налоговое право; бюджетное право.

Отзыв подготовлен к.ю.н. доцентом кафедры финансового права Чернобровкиной Екатериной Борисовной и обсужден и одобрен на заседании кафедры финансового права ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е.Кутафина (МГЮА)», протокол № 1 от 26 августа 2019 г.

Зам. зав. кафедрой финансового права
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
доктор юридических наук
профессор

О.В. Болтинова

«05» сентября 2019 г.



(почтовый адрес: г. Москва, 125993, ул. Садовая-Кудринская, д. 9
тел.: 8(499) 244-85-20, e-mail: gracheva@msal.ru)