

Отзыв

официального оппонента

на диссертацию Красновой Надежды Владимировны на тему «Сроки в бюджетном праве», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право в диссертационный совет Д 170.003.03, созданный на базе ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия» (г. Москва, 2017. 208 с.)

Актуальность представленной к рецензированию диссертации не вызывает сомнений как в теоретическом, так и в практическом аспектах. Проблемы правовых сроков в российской юридической науке исследовались учеными – представителями гражданского права, гражданского процесса, теории государства и права, трудового права, права социального обеспечения, уголовного и уголовно-процессуального права и т.д. Необходимость исследования формирующегося института сроков в бюджетном праве подтверждается тем, что в науке бюджетного права до сегодняшнего дня отсутствовали комплексные изыскания по данной теме, разработка которой важна и для науки, и для практики. Анализ норм Бюджетного кодекса РФ, действующего на сегодняшний день, позволяет выявить более сотни статей, которые содержат понятие сроков, применяемых к различным юридическим фактам, исчисляемых различными периодами времени. Ученые и практики констатируют вопросы и проблемы, возникающие в связи с нечеткими, некорректными указаниями периодов времени, то есть сроков, исчисляемых в сутках, декадах, рабочих и календарных днях, годах, содержащихся в различных нормах Бюджетного кодекса РФ. Отсутствие нормы, закрепляющей понятие сроков, их классификации либо типологии, влечет за собой проблему, связанную с применением отдельных статей Бюджетного кодекса, порождая в бюджетных правоотношениях спорные ситуации, которые решаются в

судебном порядке и которые можно было бы избежать. Юридическая общественность на протяжении нескольких лет на различных площадках активно обсуждает проект нового Бюджетного кодекса РФ, который до сих пор не принят, призванный создать более систематизированный, удобный в правоприменении кодифицированный акт. Важными направлениями в реализации проекта нового Бюджетного кодекса РФ следует отметить обеспечение большей стабильности норм бюджетного законодательства, развитие бюджетного процесса, совершенствование структуры кодекса, уточнение отдельных понятий и терминов, устранение неточностей и противоречий т.д. Так, в проекте содержатся статья 18 «Исчисление сроков», статья 188 «Порядок и сроки составления бюджета», статья 301 «Сроки подачи жалобы». Создание четкой классификации и типологии сроков в бюджетном праве позволит конкретизировать нормы, предотвратить многие правонарушения в бюджетной сфере.

Вышеперечисленное требует научного осмысления автором правовой проблемы, решение которой заключается в выявлении правовой природы сроков в бюджетном праве, их особенностей и свойств, порядка установления и исчисления как элемента механизма бюджетно-правового регулирования. В связи с этим цель, поставленная в диссертационном исследовании Надежды Владимировны Красновой, крайне важна для науки финансового права и для правоприменительной деятельности в бюджетной сфере. На основании изложенного диссертационное исследование Н.В. Красновой, представленное на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право, с позиции актуальности является своевременным.

Диссертационное исследование имеет восемь комплексных, взаимосвязанных, логически выстроенных задач, из которых основными можно считать следующие: исследование подходов к определению понятия «правовой срок»; выявление содержания понятия «срок в бюджетном праве» и исследование его специфических признаков; выработка критериев

классификации сроков, отражающих их специфику в бюджетном праве; выявление особенностей установления, а также формулировка правил исчисления бюджетно-правовых сроков; исследование значения бюджетно-правовых сроков на стадиях бюджетного процесса, а также при реализации порядка исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов; выработка предложений и рекомендаций по совершенствованию правового регулирования деятельности субъектов бюджетных правоотношений посредством упорядочения ее во времени и т.д.

Методологическую основу диссертационного исследования Н.В. Красновой составили общенаучные методы познания – описание, анализ, синтез, классификация и частнонаучные – формально-юридический, историко-правовой, сравнительно-правовой, толкование и технико-юридический методы исследования.

Научная новизна рецензируемой диссертации и личный вклад диссертанта Н.В. Красновой в теорию финансового и бюджетного права состоит в:

– разработке теории сроков в бюджетном праве, а именно в выявлении характерных признаков, свойств и особенностей бюджетно-правовых сроков, критериев их классификации;

– формулировании авторских определений понятий «срок в бюджетном праве» и «бюджетно-правовой процессуальный срок»;

– определении места сроков в структуре механизма бюджетно-правового регулирования, разработке специальных правил установления и исчисления бюджетно-правовых сроков;

– выработке предложений по дополнению отдельных норм бюджетного законодательства.

Высоко оценивая научную новизну, следует отметить теоретическую и практическую значимость диссертационного исследования Н.В. Красновой, которая подтверждается актом о внедрении результатов исследования в деятельность судебного состава Судебной коллегии по административным

делам Московского областного суда, а также актом о внедрении в учебный процесс федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия». Основные положения, выводы и предложения по исследуемой тематике докладывались Н.В. Красновой на научных и научно-практических конференциях и содержатся в 8 опубликованных статьях.

Структура диссертации обусловлена целями и задачами исследования, а также логикой его изложения и состоит из введения, трех глав, включающих девять параграфов, заключения, списка литературы.

В первой главе диссертационного исследования автор раскрывает особенности бюджетно-правового аспекта понятий «время» и «срок» (с. 15–38). Верным представляется вывод о необходимости усовершенствования норм, регламентирующих бюджетно-правовые сроки, их определения и правил исчисления, которые позволят сформировать институт срока в бюджетном праве (с. 38). Исследуя классификацию бюджетно-правовых сроков, автор констатирует их многообразие и многочисленность, доказывает необходимость их классификации по отраслевой принадлежности, по источнику или основанию их установления, по способу их обозначения, которая позволит выявить их сущность, отличительные свойства, порядок определения и исчисления (с. 39–48). Следует поддержать позицию автора о необходимости внесения изменений, дополнений и уточнений норм Бюджетного кодекса РФ в части дополнения его определением бюджетно-правового срока, порядка его исчисления, конкретизации и уточнения норм, устанавливающих бюджетно-правовые сроки только на основе комплексного подхода к корректировке нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения (с. 69–70).

Во второй главе диссертант исследование сроков в бюджетном процессе (с. 71–148) начинает с анализа понятий «юридический процесс» (с. 72), «бюджетный процесс» (с.73-79). Теоретически обоснованным и логичным представляется авторское определение бюджетно-правовых

процессуальных сроков (с. 79). Далее диссертант, используя исторический анализ норм бюджетного законодательства с 1862 до 1998 года, исследует несколько этапов развития бюджетного процесса Российской империи, постреволюционного, советского периодов, периода образования Российской Федерации, показывает изменение бюджетного устройства, роль в нем и полномочия государственных органов, степень правового регулирования в указанной области, на основании чего делает верный вывод об увеличении количества норм, устанавливающих сроки совершения действия и принятия решений, вследствие повышения значимости рассматриваемого элемента механизма бюджетно-правового регулирования (с. 92) и целесообразности внесения изменений и уточнений в отдельные нормы, устанавливающие бюджетно-правовые сроки, для дальнейшего усовершенствования порядка реализации соответствующих стадий бюджетного процесса (с. 110–111). В третьем параграфе второй главы, исследуя сроки на стадии исполнения бюджетов (с. 112–132), автор приходит к достоверному выводу: сроки на стадии исполнения бюджета многочисленны и разнообразны, могут быть классифицированы на сроки, направленные на систематизацию процесса ведения документов, на основании которых организуется исполнение бюджета, и на сроки непосредственно реализации действий при исполнении бюджета; вторые можно дифференцировать на сроки исполнения бюджета по доходам и сроки исполнения по расходам (с. 132). Заслуживает внимания и поддержки вывод автора на с. 139, что в Бюджетном кодексе РФ сроки формирования отчетности об исполнении консолидированного бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов не установлены, поэтому указанный пробел должен быть восполнен законодателем.

Следует согласиться с позицией автора, утверждающего на с. 148, что проект федерального закона об исполнении федерального бюджета требует более подробной регламентации, в том числе с точки зрения установления соответствующих необходимых сроков. Данные предложения несомненно

имеет практическое значение и важны для совершенствования бюджетного законодательства.

Третья глава диссертации посвящена исследованию особенностей отдельных сроков в бюджетном праве и их роли при установлении частных и публичных интересов. На основе анализа мнений ученых, постановлений Конституционного Суда РФ, постановлений Пленума Высшего Арбитражного Суда, норм Бюджетного кодекса РФ (с. 149–159) автор обосновывает необходимость установления специального, по отношению к общему, определенному гражданским законодательством, срока исковой давности по ряду требований Российской Федерации. Вместе с тем, констатируя пятилетний срок исковой давности в соответствии с п. 4 ст. 93.4 Бюджетного кодекса РФ только по ряду требований именно Российской Федерации, то есть не подлежащим к применению в отношении требований субъектов РФ, а также муниципальных образований, доказывает значение внесения изменений в рассматриваемую норму (с. 159). Сравнительный анализ позиций судов и соответствующих норм Бюджетного кодекса РФ позволил диссертанту сделать вывод о неоднозначности определения законодателем и правоприменительной практикой момента начала течения рассматриваемого срока исполнения судебных актов. Справедливо и обоснованно диссертант отмечает, что нарушение сроков должно быть основанием для применения к должникам и (или) допустившим нарушение органам бюджетных мер принуждения, а также привлечения к ответственности конкретных должностных лиц (с. 176).

Выводы и предложения Н.В. Красновой обоснованы и достоверны, позволяют констатировать личный вклад диссертанта в развитие науки бюджетного права, могут быть использованы в законотворческой деятельности, практическими, педагогическими, научными работниками, при подготовке учебников, учебных пособий, программ, лекций для бакалавров, магистрантов, аспирантов по финансовому, бюджетному праву.

В целом диссертационная работа Н.В. Красновой отличается логичностью, ясностью, системностью изложения материала и последовательностью проведенного анализа – от общего к частному, наглядно демонстрирует способности и навыки научного осмысления глубоких, сложных проблем науки финансового права.

В заключении автор формулирует выводы и предложения по исследуемым вопросам и проблемам, имеющие существенное значение для науки финансового права и перспектив осмысления новых научных разработок.

Положительно оценивая диссертационное исследование Н.В. Красновой, представляется необходимым обратить внимание на ряд положений, которые носят дискуссионный характер и нуждаются в дополнительной аргументации.

1. В положении 6, выносимом на защиту, диссертант строит свою позицию на императивности большинства бюджетно-правовых сроков (с. 36). Соглашаясь с мнением, что императивность норм о сроках в целом является важным отличием института публично-правовых сроков от института частноправовых (например, сроков в гражданском праве), автор акцентирует внимание на необходимости различать, о каком договоре или соглашении идет речь – гражданско-правовом или публично-правовом, что в свою очередь позволит разграничить гражданско-правовые и бюджетно-правовые сроки, устанавливаемые по соглашению сторон. В связи с этим видится необходимым уточнить позицию автора – все ли сроки в бюджетном праве императивны? Какие сроки в бюджетном праве можно считать императивно-диспозитивными, диспозитивными, то есть могут устанавливаться и изменяться в соответствии с соглашениями сторон?

2. В положении 9, выносимом на защиту, диссертант (с. 12) указывает, что установление нормами бюджетного права специального пятилетнего срока исковой давности по ряду требований Российской Федерации теоретически обосновано совокупностью условий, причин и

целей, направленных на стабильность и правовую охрану федерального бюджета как материальной основы реализации *конституционных принципов публичной власти*. Предлагается установить такой же срок к аналогичным требованиям субъектов Российской Федерации и муниципальных образований исходя из *принципа равенства бюджетов бюджетной системы России*. К сожалению, из текста диссертации не ясна позиция автора о том, какие же правовые, отраслевые, межотраслевые и иные принципы как основополагающие идеи, лежащие в основе правового регулирования бюджетных правоотношений, применяются законодателем при установлении и исчислении сроков в бюджетном праве.

3. Диссертантом на высоком теоретическом уровне разработаны предложения по дополнению отдельных норм бюджетного законодательства (с. 11, положение 8). Думается, что ценность предложений диссертанта была бы более весомой при демонстрации и представлении в диссертационном исследовании текста сформулированных, конкретных, измененных статей Бюджетного кодекса РФ.

Сделанные замечания носят частный и дискуссионный характер, не влияют на общее положительное мнение о диссертационном исследовании Н.В. Красновой и призваны нацелить автора на дальнейшее научно-исследовательские разработки по данной тематике.

В целом диссертационное исследование Н.В. Красновой свидетельствует о самостоятельной, единолично выполненной, обладающей внутренним единством научно-квалификационной, творческой работе на актуальную тему, имеющей научно-теоретическое и практическое значение, в которой на основании выполненных автором исследований разработаны теоретические положения, совокупность которых можно квалифицировать как научное достижение, имеющее существенное значение и свидетельствующее о личном вкладе автора в науку финансового права.

Автореферат Н.В. Красновой соответствует предъявляемым требованиям, отражает основное содержание диссертационной работы.

В целом диссертационное исследование Н.В. Красновой «Сроки в бюджетном праве» отвечает предъявляемым к данному рода работам требованиям, содержащимся в разделе II Положения о порядке присуждения учёных степеней, утверждённого Постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 г. № 842 (ред. от 02.08.2016 г. № 748), в силу чего его автор, Краснова Надежда Владимировна, заслуживает присуждения учёной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право.

Официальный оппонент –

доктор юридических наук, доцент, профессор

кафедры финансового,

банковского и таможенного права

ФГБОУ ВО «Саратовская государственная

юридическая академия»

«20» мая 2017 года

Инесса Витальевна Бит-Шабо

Бит-Шабо Инесса Витальевна

Почтовый адрес: 410056, г. Саратов, ул. Вольская, 1

Тел.: (845-2) 29-90-34

E-mail: finpravo@ssla.ru

Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук защищена по специальности 12. 00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право.

Подпись Бит-Шабо И.В. удостоверяю.
Начальник Управления кадров ФГБОУ ВО
«Саратовская государственная юридическая академия»



В.Н. Тюкалина