

В диссертационный совет Д 170.003.03,
созданный на базе Федерального
государственного бюджетного
образовательного учреждения высшего
образования «Российский государственный
университет правосудия»

117418, г. Москва, улица Новочеремушкинская, д. 69

ОТЗЫВ

**официального оппонента на диссертационное исследование по
диссертации Кожушко Светланы Валерьевны на тему «Принцип
транспарентности бюджетного права», представленной на соискание
ученой степени кандидата юридических наук по специальности
12.00.04 Финансовое право; налоговое право; бюджетное право
(юридические науки)**

Актуальность избранной тематики диссертационного исследования не вызывает сомнений, поскольку реформы правового регулирования бюджетных отношений мгновенно отражаются на всех сферах жизни общества, потому любые преобразования должны быть научно обоснованными, легитимными и отвечать требованиям демократического государства.

Принцип прозрачности и открытости бюджетной системы РФ, закрепленный в Бюджетном кодексе РФ, представляет собой одно из важнейших демократических начал, без практической реализации которого невозможно создание подлинно демократического, правового государства. Реализация данного принципа позволяет обеспечить информированность широкой общественности о бюджетной деятельности государства, поставить деятельность органов государственной власти и местного самоуправления под контроль гражданского общества, а также дает возможность гражданам влиять на выработку решений, затрагивающих их интересы, права и свободы.

В теории права подотраслевой характер бюджетного права вызывает вопрос об определении места подотраслевых и институциональных

принципов финансового права в трехуровневой системе принципов права, признанной в научных кругах. Поэтому выработку общетеоретического понятия принципов бюджетного права и их видов необходимо начать с определения места принципов бюджетного права в системе принципов финансового права, так как эффективность нормативно-правового регулирования общественных отношений в финансовой сфере во многом зависит от единства и непротиворечивости взглядов на систему принципов и источников права, правильное определение их иерархии, что и было сделано диссертантом в представленной работе.

Исследование осуществлено на основе системного метода, предполагающего учет существующих теоретических положений, в той или иной мере затрагивающих вопросы сущности принципа транспарентности бюджетного права и его места в системе принципов бюджетного права, а также изучение практики его реализации.

Оценивая степень научной разработанности темы, следует отметить, что исследование понятия, содержания и реализации принципа транспарентности бюджетного права Российской Федерации ранее не проводилось.

Объект и предмет исследования соответствуют научной специальности.

Целью диссертационного исследования являлось установление правового содержания бюджетно-правового принципа транспарентности, выявление проблем его реализации на современном этапе развития национального государства и права, а также разработка положений, имеющих практическое значение для реализации принципа транспарентности бюджетного права. Для достижения поставленной цели были определены следующие задачи: проанализировать существующие доктринальные подходы к определению и систематизации принципов бюджетного права; сформулировать определение принципов бюджетного права; дать определение, выявить содержание и определить значение

принципа транспарентности бюджетного права; установить правовые основы реализации принципа транспарентности бюджетного права на современном этапе; выявить основные способы и формы реализации принципа транспарентности бюджетного права в бюджетном процессе; выделить особенности и формы реализации принципа транспарентности бюджетного права в межбюджетных правоотношениях; установить правовые проблемы реализации принципа транспарентности бюджетного права в деятельности органов бюджетного контроля и сформулировать предложения по их разрешению.

Изучение диссертации Кожушко С.В. позволяет сделать вывод, что цель научной работы ею достигнута.

Обращаясь к критерию научной новизны рецензируемой работы, следует отметить, прежде всего, что диссертант в числе первых с учетом научно обоснованной концепции интегративного правопонимания исследовала принцип транспарентности как принцип бюджетного права; на уровне диссертационного исследования внесла существенный вклад в разработку актуальных теоретических подходов к определению и систематизации принципов бюджетного права и принципа транспарентности, в частности; установила практические проблемы реализации рассматриваемого принципа и обосновала предложения по их разрешению.

Результаты исследования обеспечены:

а) анализом репрезентативного по объему и содержанию правового материала, обеспечивающего реализацию принципа транспарентности бюджетного права. Так, диссертантом проведен анализ 13 международных правовых договоров Российской Федерации; 51 Федерального закона Российской Федерации; 5 указов Президента Российской Федерации; 34 подзаконных правовых актов Правительства Российской Федерации; 11 законов субъектов Российской Федерации о бюджетном устройстве (процессе), о проведении публичных слушаний; 15 правовых актов

представительных органов местного самоуправления, принимаемых по бюджетным вопросам;

б) определением и предметным обоснованием наличия корреляционных связей и зависимостей между принципом транспарентности и другими принципами бюджетного права;

в) внесением дополнений и уточнений, на базе полученных данных, в аспекте решения проблем, связанных с понятием, содержанием и ролью принципа транспарентности бюджетного права в сфере бюджетных правоотношений, а также обоснованием возможности использования понятия «транспарентность» в Бюджетном кодексе Российской Федерации (абз. 9, ст. 28, ст. 36 БК РФ);

г) определением основных способов и форм реализации бюджетно-правового принципа транспарентности в бюджетном процессе федерального, регионального и муниципального уровней;

д) результатами анализа организационно-правовых особенностей реализации принципа транспарентности бюджетного права в межбюджетных правоотношениях;

е) установлением правовых проблем реализации принципа транспарентности бюджетного права в деятельности органов государственного (муниципального) бюджетного контроля и формулировкой предложений по их разрешению.

Научная новизна исследования подтверждается положениями, выносимыми на защиту, которые заслуживают поддержки.

При написании диссертации автором использован комплекс методов, обеспечивающих получение научно-обоснованных и достоверных результатов.

Практическая значимость сформулированных диссертантом теоретических положений состоит в совершенствовании правового регулирования бюджетных правоотношений, обеспечении единообразия правоприменительной деятельности, а также в учебном процессе при

изучении дисциплин финансово-правовой направленности, при подготовке учебной и учебно-методической литературы для студентов юридических и экономических вузов.

Структура диссертация соответствует целям научного исследования и состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения, списка использованных источников и двух приложений. Наименование и расположение глав логически связано, что позволило диссертанту с достаточной полнотой исследовать избранную тему.

Первая глава – «Принцип транспарентности в системе принципов бюджетного права: теоретическая характеристика и правовое регулирование», состоящая из трех параграфов, посвящена определению сущности принципов бюджетного права, в том числе принципа транспарентности, с позиции научно обоснованной концепции интегративного правопонимания, их классификации, раскрытию взаимосвязей и взаимообусловленностей рассматриваемого принципа с принципами бюджетной системы.

Заслуживает внимания разработанное автором определение принципов бюджетного права как основополагающих элементов единой системы форм бюджетного права, обеспечивающих ее внутреннее и внешнее единство, максимально абстрактных, менее определенных, чем нормы права, первичных регуляторов бюджетных правоотношений. Безусловный интерес представляет проведенная автором классификация принципов бюджетного права в зависимости от сферы правового регулирования (общеправовые, межподотраслевые, подотраслевые, межинституциональные, институциональные) и по способам внешнего выражения (документально закрепленные, не закрепленные документально), а также определение места принципа транспарентности в системе принципов бюджетного права как документально закрепленного общеправового («сквозного») принципа бюджетного права, что позволяет установить наличие системной взаимосвязи всех принципов бюджетного права. Ценным представляется

сформулированное диссертантом определение принципа транспарентности бюджетного права как объективно существующего элемента системы формирования национального (российского) бюджетного права, первичного регулятора бюджетных правоотношений, являющегося результатом обобщения опыта в правотворческой и правореализационной деятельности в бюджетной сфере, обеспечивающего прямые и обратные связи и выполняющего роль «дорожной карты» для развития всех институтов бюджетного права. Интересной представляется этапизация развития правового регулирования принципа транспарентности бюджетного права в России. Диссертанту удалось выделить и сформулировать шесть этапов, демонстрирующих направления воздействия рассматриваемого принципа на правоотношения в бюджетной сфере в различные периоды времени. Обоснованно, выделяются функции принципа транспарентности бюджетного права, выражающие роль бюджетного права в упорядочении правоотношений, среди которых: регулятивная, гарантирующая и функция «дорожной карты».

Вторая глава – «Направления реализации бюджетно-правового принципа транспарентности: содержание и перспективы развития», состоящая из трех параграфов, посвящена определению содержания, значения, особенностей, проблем, а также форм и способов реализации принципа транспарентности бюджетного права уполномоченными субъектами публичной власти на всех стадиях бюджетного процесса.

Особое внимание уделяется установлению основных способов и выявлению особенностей реализации бюджетно-правового принципа транспарентности в бюджетном процессе. Все представленные выводы обладают теоретической и практической значимостью, направлены на дополнение инструментария информационного взаимодействия публичных субъектов бюджетного процесса с институтами гражданского общества в целях осуществления общественного контроля доходов и расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Особый научный и практический интерес вызывают рекомендации, направленные на повышение качества реализации принципа транспарентности бюджетного права в деятельности органов государственного (муниципального) бюджетного контроля. Важность представляет выявление диссертантом инновационных электронных (цифровых) форм реализации принципа транспарентности бюджетного права в межбюджетных правоотношениях, развивающихся в условиях цифровизации.

Поставленные во «Введении» задачи соискателем решены. Выносимые на защиту положения обоснованы проведенным исследованием и не вызывают сомнений.

Из сказанного можно сделать вывод, что диссертация представляет собой самостоятельное монографическое исследование принципа транспарентности бюджетного права. Работа написана грамотным языком, следует отметить хороший стиль изложения материала.

Вместе с тем, диссертационное исследование не свободно от отдельных спорных, недостаточно аргументированных положений и некоторых других недостатков.

1. Кажется недостаточно аргументированным предложение автора по замене легального термина БК РФ «прозрачности (открытости)» термином «транспарентности». Так, в диссертации указывается, что «вышеуказанные термины в общенаучном смысле рассматриваются практически *синонимичными*», «в зарубежной литературе прозрачность, открытость (openness), транспарентность (transparency) и гласность (publicity) рассматриваются часто как *равнозначные категории*», «при толковании принципа транспарентности (прозрачности) и принципа гласности мы не обнаружили качественных отличий в их содержании. По сути судебными инстанциями чаще всего они рассматриваются как *синонимичные*». Таким образом, все аргументы автора сводятся к равной содержательной нагрузке

указанных терминов. В этой связи не понятна причина предложения по замене одного термина на другой.

2. Автором называются отдельные принципы бюджетного права, которые сложно идентифицировать в этом качестве. Так, вызывает сомнение обоснованность выделения в качестве принципов бюджетного права, например, принципа ориентации на мировой опыт и учета тенденции глобализации финансовых рынков; принципа назначения кодов бюджетной классификации Российской Федерации и т.д. (стр. 31 диссертации).

3. На взгляд оппонента, имеются недостатки в авторском изложении принципа транспарентности (п. 5 предложений, выносимых на защиту). Так, автор определяет его как «объективно существующий элемент системы форм национального (российского) бюджетного права, первичный регулятор бюджетных правоотношений, являющийся результатом обобщения опыта в правотворческой и правореализационной деятельности в бюджетной сфере, обеспечивающий прямые и обратные связи и выполняющий роль «дорожной карты» для развития всех институтов бюджетного права». Однако таким образом можно охарактеризовать большинство принципов бюджетного права. В сформулированном автором определении принципа транспарентности отсутствуют его характерные признаки, которые позволили бы отграничить его от других принципов бюджетного права. А с учетом того, что автор предлагает оставить открытым перечень сведений о бюджете, подлежащих обязательному обнародованию, указание на отличительные черты принципа транспарентности кажется особенно важным.

4. В п. 7, 8 предложений, выносимых на защиту, в качестве определенного недостатка видится несогласованность терминологии, используемой автором в указании на источники размещения бюджетной информации. Так, автор обосновывает необходимость «*официального опубликования, через информационно-коммуникационную сеть*» результатов проверки Счетной палаты РФ проектных материалов, но «*обязательное*

опубликование в установленных законом средствах массовой информации» в отношении принятого бюджета всех уровней бюджетной системы. В тоже время, наглядные упрощенные формы правовых актов о бюджете органами публичной власти предлагается предоставлять *«посредством сети «Интернет»*. В п. 8 предложений указывается на необходимость *«расширения способов реализации принципа транспарентности бюджетного права в электронной форме»*. Возникает вопрос о соотношении понятий *«официальное опубликование»*, *«опубликование в информационно-коммуникационной сети»*, *«опубликование в средствах массовой информации»*, *«предоставление посредством сети «Интернет»*, *«электронная форма»*.

5. Поддерживая предложение автора о расширении основных способов реализации бюджетно-правового принципа транспарентности в бюджетном процессе, следовало бы более четко раскрыть содержание предлагаемых способов его реализации (п. 7 предложений, выносимых на защиту). Так, например, соискателем предлагается *«передача проектных материалов в Счетную палату РФ для осуществления независимого внешнего контроля»* с последующем опубликованием его результатов. Однако не указывается о каких проектных материалах идет речь и какой правовой субъект должен такие материалы передавать. Здесь же предлагается *«общественное (всенародное) обсуждение проектов правовых актов»*, тем не менее, не уточняется о каких актах идет речь.

Кроме того, на наш взгляд, недостаточно внимания автор затронул вопросам обеспечения открытости бюджетных данных на отчетной стадии бюджетного процесса.

Высказанные замечания носят частный, в большей мере дискуссионный характер и не влияют на общую положительную оценку работы.

Диссертация Кожушко Светланы Валерьевны «Принцип транспарентности бюджетного права» является самостоятельной, обладающей внутренним единством научно-квалификационной работой, в которой содержится решение задачи, имеющей существенное значение для финансовой и бюджетной отраслей науки. В рамках реализации этой задачи соискателем разработаны теоретические положения о системе и сущности принципов бюджетного права и принципа транспарентности бюджетного права, в частности, которые успешно могут быть реализованы на практике.

Представленная диссертационная работа в полной мере соответствует требованиям Положения о присуждении ученых степеней, утв. Постановлением Правительства РФ от 24.09.2013г. № 842 «О порядке присуждения ученых степеней», а ее автор Кожушко Светлана Валерьевна заслуживает присвоения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.04 Финансовое право; налоговое право; бюджетное право (юридические науки).

Заведующая кафедрой финансового права,
Федерального государственного бюджетного
образовательного учреждения высшего образования
«Санкт-Петербургский государственный экономический университет»
д.ю.н., доцент

Андреева Елена Михайловна

(191023, г. Санкт-Петербург, Набережная канала Грибоедова д.30-32 лит.А,
тел. +7 (812) 602-23-23, e-mail: elenaandreeva09@mail.ru)

20 СЕН 2021

