

ОТЗЫВ **официального оппонента**

на диссертацию Кожушко Светланы Валерьевны по теме «Принцип транспарентности бюджетного права», представленную в Диссертационный совет Д 170.003.03, созданный на базе Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия», на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право (Москва, 2021. 204 с.)

Актуальность темы рассматриваемой диссертации предопределяется целым комплексом вопросов, возникающих в настоящее время при реализации принципа транспарентности в бюджетных правоотношениях. Современный период развития российского государства, как и мира в целом, обусловлен увеличением информации, которая возникает, обрабатывается, размещается на различных носителях и в открытых источниках, используется органами государственной власти и органами местного самоуправления, в том числе при формировании и использовании бюджетных фондов. В бюджетной сфере вопросы транспарентности (прозрачности) являются весьма важными. Сущность бюджетной транспарентности состоит в том, чтобы обеспечить доступ предпринимательского сообщества, общественности и населения к бюджетным данным, к процессу формирования и исполнения бюджетов бюджетной системы РФ.

Важным элементом, гарантирующим равноправный и своевременный доступ к информации, является размещение бюджетной информации в сети Интернет. Обеспечение прозрачности в бюджетной сфере предполагает четкость функций и обязанностей; открытость бюджетных процессов; доступность информации для общественности; установление гарантий достоверности данных и др.

В тоже время не всегда названные процессы регламентируются надлежащим образом, что вызывает необходимость исследования способов и

форм реализации принципа транспарентности бюджетного права. Вышеизложенное указывает на актуальность научных изысканий, направленных на разработку правового содержания принципа транспарентности бюджетного права, выявление проблем его реализации на современном этапе развития российского государства. Такие исследования востребованы не только юридической наукой, но и практикой.

Формулировка объекта и предмета исследования (с. 6) отвечает избранной теме исследования, соответствует паспорту научной специальности 12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право.

Диссертационная работа состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, списка использованных источников и приложений. Материал распределен равномерно, отдельные структурные элементы расположены последовательно и логически взаимосвязаны друг с другом.

Достоверность и обоснованность диссертации предопределяется правильным применением методологического аппарата: работа написана с использованием комплекса обще- и частнонаучных методов научного познания. Методологическую основу составили аналитический, системный, структурно-функциональный, историко-правовой, формально-юридический методы исследования (с. 8-9).

К достоинствам работы следует отнести проведение автором исследования на основе научно обоснованной концепции интегративного правопонимания, что предопределило научную новизну работы (с. 8).

В процессе работы автором был сделан ряд основополагающих выводов, заслуживающих внимания:

- дано авторское определение «принципы российского бюджетного права» на основе научно обоснованной концепции интегративного понимания права (с. 24);

- выделены группы принципов, признаваемые таковыми правотворческими органами, в зависимости от статуса органа, в актах которого данный принцип был установлен (с. 29-31);

- проведена классификация принципов бюджетного права (с. 32-37);

- дана теоретико-правовая характеристика транспарентности как принципа бюджетного права, сформулированы теоретические характеристики бюджетно-правового принципа транспарентности (с. 41-46);

- предложено авторское определение «принцип транспарентности бюджетного права» (с. 47);

- определена взаимосвязь принципа транспарентности бюджетного права с принципами бюджетной системы РФ, закрепленными Бюджетным кодексом РФ (с. 49-55).

Интерес представляют положения параграфа 2.1. исследования, посвященные особенностям и основным способам реализации бюджетно-правового принципа транспарентности в бюджетном процессе. Диссертант выделяет такие особенности реализации транспарентности в бюджетном процессе, как: правовая определенность; стадийность; разделение властей; гарантированность контроля; легитимность бюджета как цель реализации (с. 80).

Проводя анализ деятельности РФ по направлению обеспечения транспарентности бюджетного процесса с точки зрения международных рейтингов (с. 113), автор справедливо делает вывод о необходимости продолжения процесса совершенствования российских правовых актов в аспекте транспарентности и открытости бюджетных процедур.

Исследуя формы реализации принципа транспарентности бюджетного права в межбюджетных правоотношениях, диссертант обращает внимание на широкое использование электронных (цифровых) форм (с. 127).

Значимость диссертации заключается в том, что автор, проведя глубокий анализ норм права, научных исследований по рассматриваемой проблематике, а также материалов судебной и правоприменительной

практики, приходит к самостоятельным выводам и вносит существенный вклад в разрешение теоретических и практических проблем реализации принципа транспарентности бюджетного права в России.

Научная новизна и практическая значимость представленного диссертационного исследования заключаются в совокупности выводов и предложений, сформулированных диссертантом в качестве положений, выносимых на защиту.

Диссертация написана хорошим юридическим языком, требования к научному стилю изложения материала соблюдены. Комплексный подход, применяемый в исследовании, позволил обобщить накопленный теоретический опыт в области регулируемых отношений.

В то же время, несмотря на отмеченные положительные стороны, диссертация не лишена некоторых недостатков и дискуссионных моментов.

1. Выделяя шесть этапов развития правового регулирования принципа транспарентности бюджетного права в России (с. 9-10), автор в качестве четвертого этапа называет апробацию общеправового принципа *информационной* транспарентности в бюджетной сфере. В то же время в работе не расшифровывается, что понимается под *информационной* транспарентностью, и как она соотносится с транспарентностью в бюджетном праве в целом.

2. Несмотря на анализ в работе ряда нормативно-правовых актов субъектов РФ и муниципальных образований в диссертации не в полной мере сделаны выводы об особенностях реализации принципа транспарентности бюджетного права на региональном и муниципальном уровнях.

Например, выделяя способы реализации принципа транспарентности в бюджетном процессе, к таким способам автор относит только «передачу проектных материалов в Счетную палату РФ для осуществления независимого внешнего контроля и опубликование результатов такой проверки (официальное опубликование, через информационно-коммуникационную сеть)» (положение 7, выносимое на защиту, с. 10). При этом отсутствует

упоминание о возможности передачи таких материалов в контрольно-счетные органы субъектов и муниципальных образований по аналогии со Счетной палатой РФ.

В положении 8, выносимом на защиту, одной из основных проблем правового регулирования соответствующих правоотношений называется «недостаточное, по сравнению с федеральным уровнем, правовое регулирование реализации бюджетно-правового принципа транспарентности в деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации» (с. 12). При этом не упоминается о наличии таких проблем в деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований.

Рассматривая деятельность органов, осуществляющих внутренний финансовый контроль, на предмет реализации ими принципа транспарентности, автор останавливается только на примерах федерального уровня (с. 135-139), не упоминая деятельность органов, осуществляющих внутренний финансовый контроль на региональном и муниципальном уровнях.

В то же время именно на уровне субъектов РФ, и особенно на уровне муниципальных образований, могут возникнуть трудности с реализацией принципа транспарентности. В связи с этим хотелось бы услышать позицию автора по вопросу, имеются ли какие-то проблемы, связанные с реализацией принципа транспарентности в муниципальных образованиях.

3. В положении 10, выносимом на защиту, предлагается уточнить название статьи 36 БК РФ «Принцип прозрачности (открытости)», изложив его в следующей редакции: «Статья 36. Принцип транспарентности бюджетной системы» (с. 13). Автор обосновывает данную позицию сложностью однозначного отграничения терминов «открытость», «прозрачность» и «транспарентность», а также тем фактом, что «положение о принципе прозрачности (открытости), закрепленное в действующем БК РФ, также не позволят его отграничить от гласности или транспарентности» (с. 70). При этом содержательно принцип транспарентности предлагается расширить за

счет преобразования исчерпывающего перечня признаков принципа транспарентности в открытый, путем внесения изменения в формулировку, содержащуюся в абзаце 3 пункте 1 статьи 36 БК РФ. Отсутствие на с. 13 диссертации указания на номер статьи видимо следует считать технической ошибкой.

В связи с тем, что за последние годы произошли существенные изменения в реализации принципа транспарентности (в связи с развитием информационных технологий, применением электронных форм взаимодействия в бюджетной сфере и др.), представляется не достаточным для эффективной реализации названного принципа лишь смены его названия в Бюджетном кодексе РФ, а необходимы более конкретные предложения по доработке его содержания.

4. При рассмотрении способов и особенностей реализации принципа транспарентности в деятельности контрольно-счетного органа (КСО) субъекта РФ и муниципального образования автор не совсем удачно использует примеры Краснодарского края и города Краснодара (с. 132-134). Из приведенных примеров не совсем понятно, все ли из названных в работе способов реализации принципа транспарентности (публикация отчета КСП, размещение информации на сайтах КСО, участие контрольно-счетной палаты в проводимых публичных слушаниях) одинаково реализуются как в субъектах РФ, так и в муниципальных образованиях.

Все указанные замечания не влияют на положительную оценку диссертационного исследования Кожушко С.В., а носят в большей степени дискуссионный характер.

Результаты диссертации получили должное освещение в 22 публикациях, 6 из которых опубликованы в журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации (общий объем публикаций 10,4 п.л.). Автор принимал активное участие в научно-практических мероприятиях различного уровня, в ходе которых получили апробацию выводы и результаты диссертации.

Автореферат соответствует требованиям и достаточно полно отражает содержание диссертации.

Таким образом, диссертация Кожушко Светланы Валерьевны по теме «Принцип транспарентности бюджетного права» является самостоятельной научно-квалификационной работой, в которой содержится решение научной задачи, имеющей значение для развития доктрины современного бюджетного права. Диссертация соответствует требованиям раздела II Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 года № 842 (в ред. постановления Правительства РФ от 20.03.2021 года № 426), а ее автор – Кожушко Светлана Валерьевна заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право.



Официальный оппонент
Доцент кафедры финансового
и предпринимательского права
Волгоградского института управления
- филиала РАНХиГС,
кандидат юридических наук, доцент
10 сентября 2021 года



С.М. Миронова

Волгоградский институт управления –
филиал федерального государственного
бюджетного образовательного учреждения
высшего образования
"Российская академия народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской Федерации"
400066, г. Волгоград, ул. Гагарина, 8.
тел. +7 (8442) 24-17-18
email smironova2017@gmail.com



ПОДПИСЬ  ЗАВЕРЯЮ
Специалист по персоналу отдела кадров

"10. сентября 2021 г."