

«УТВЕРЖДАЮ»

Проректор по научной и инновационной работе ФГБОУ ВО «Башкирский государственный университет», доктор физико-математических наук, профессор Мустафина Светлана Анатольевна

« 2 »  2021 г.

### ОТЗЫВ ВЕДУЩЕЙ ОРГАНИЗАЦИИ

Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Башкирский государственный университет» 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 диссертационной работы С.В. Кожушко определяется наблюдающимся в последние годы усилением роли публичного управления, необходимого для социально-экономического развития, преобразований, инноваций, способствующих решению или выступающих фактором предотвращения политических и социально-экономических проблем. Определяющим фактором обеспечения эффективности, выраженной в показателях результативности государственного управления, является правовое обеспечение доступности информации. При этом, особую значимость приобретает принцип транспарентности, содержательно объединяющий принцип открытости, гласности, публичности и доступности.

Роль принципа транспарентности в механизме управления публичными финансами такова, что данный принцип заложил правовые основы, регулирующие предоставление открытой информации о финансовом обеспечении задач и функций государства и местного самоуправления. В данном контексте принцип транспарентности является не только основополагающим и универсальным в системе принципов бюджетной системы, но и необходимым элементом осуществления взаимосвязи между гражданами и органами власти. Следовательно, совершенствование механизма реализации данного принципа в бюджетной деятельности государства и муниципальных образований имеет большое как общественное, и так и государственное значение. Изложенное определяет высокую актуальность исследования принципа транспарентности бюджетного права.

Большинство вопросов диссертации исследуется в науке финансового (бюджетного) права впервые, а содержание представленного научного труда свидетельствует об успешной попытке С.В. Кожушко внести личный вклад в разработку правовых основ реализации принципа транспарентности бюджетного права.

Соответствует проблематике диссертационной работы поставленная цель исследования, которая заключается в установлении концептуального и правового содержания принципа транспарентности бюджетного права с позиции научно обоснованной концепции интегративного правопонимания, выявлении проблем его реализации на современном этапе развития российского государства и права, а также разработке рекомендаций по совершенствованию правового регулирования исследуемой сферы правоотношений. Автор обоснованно определил и задачи диссертационного исследования, включающие актуальные для бюджетно-правовой науки и практики вопросы. Одной из важных задач, поставленных автором, выступает не только выявление недостатков в механизме реализации принципа транспарентности бюджетного права в деятельности органов государственного (муниципального) бюджетного контроля, но и выработка

рекомендаций по их разрешению. Постановка такой задачи, несомненно, повышает практическую значимость представленной работы.

Обоснованность положений диссертации и достоверность ее выводов подтверждаются как всесторонним и глубоким анализом нормативных актов, материалов судебной практики и правоприменительной деятельности, так и научным осмыслением со стороны автора трудов ученых–представителей науки теории права, финансового, бюджетного права.

Отмеченные обстоятельства определяют несомненную практическую и теоретическую значимость диссертационного исследования С.В. Кожушко, в центре которого целый круг дискуссионных вопросов, связанных с реализацией принципа транспарентности бюджетного права.

Тема диссертационного исследования раскрыта всесторонне, а содержание работы соответствует тематике. Структура работы последовательна и логична: избранный план работы, включающий, помимо введения и заключения, две главы, подразделенные на 6 параграфов, а также библиографический список использованных источников и приложений, позволил автору полностью раскрыть избранную тему.

К достоинствам диссертационного исследования, представленной к защите С.В. Кожушко, следует отнести следующее:

1. Автор с самого начала методически верно подошел к исследованию: в параграфе 1.1. (стр.15-38) четко определен предмет исследования, в результате чего сформирована «территория» исследования принципов бюджетного права, их систематизация (стр.38).

2. Сформулированы теоретические характеристики бюджетно-правового принципа транспарентности (стр.41-46), а также авторское определение принципа транспарентности (стр.55).

3. Заслугой диссертанта является глубокое изучение историко-правовых аспектов формирования и развития принципа транспарентности бюджетного права и его функции в параграфе 1.3. В работе обосновываются заслуживающие внимания выводы о том, что принцип транспарентности

имеет общеправовое начало, тем самым обозначает определенные границы последующего правового регулирования бюджетно-правовых отношений в конкретизирующих Конституцию РФ правовых актах, а именно в БК РФ, и выполняет внутреннюю функцию так называемой «дорожной карты», другими словами – ориентира, которым законодатель должен руководствоваться для последующей конкретизации (стр.73).

4. На высоком теоретическом уровне в параграфе 2.1. диссертации автором проанализированы способы реализации бюджетно-правового принципа транспарентности в бюджетном процессе. Представляет интерес выявленные особенности реализации исследуемого принципа в бюджетном процессе (стр.80), полно и обстоятельно рассмотрены полномочия основных участников бюджетного процесса в механизме реализации бюджетно-правового принципа транспарентности.

5. С.В. Кожушко, ориентируя исследование на необходимость повышения эффективности механизма информационного взаимодействия органов государственной власти и общества в целях создания условий для всенародного (общественного) обсуждения проекта федерального бюджета в сети «Интернет», предлагает дополнить раздел «Бюджет для граждан» на официальном сайте «Открытое правительство» (<http://budget.open.gov.ru>) и раздела «Бюджет» на сайте «Электронный бюджет» (<http://budget.gov.ru>) подразделом «Общественное обсуждение проекта федерального закона о бюджете» с соответствующим интерфейсом и функционалом (стр.88).

6. Автор обращает внимание на проблемы реализации принципа транспарентности на стадии рассмотрения и утверждения проекта закона о бюджете, на стадиях исполнения бюджета и составления, рассмотрения и утверждения отчета об исполнении бюджета (стр.112-113), для решения которых предлагаются эффективные способы реализации исследуемого принципа. Предложенные способы представляются действенными, их следует поддержать.

7. Заслуживает одобрения попытка исследования форм реализации принципа прозрачности бюджетного права в межбюджетных правоотношениях. Сделаны обоснованные выводы о том, что развитие правового регулирования межбюджетных правоотношений тесно сопряжено с реализацией принципа прозрачности бюджетного права. Действительно, концептуально данное утверждение связано с конституционной формой устройства нашего государства – федерализмом. Автор прав: в этом заключается основное отличие реализации принципа прозрачности в межбюджетных правоотношениях от его воплощения в бюджетном процессе.

8. Следует отметить положения диссертационного исследования, посвященные правовым проблемам реализации принципа прозрачности бюджетного права в деятельности органов государственного (муниципального) бюджетного контроля. Анализ деятельности органов, осуществляющих внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль (ВФК) позволил обосновать вывод о том, что с одной стороны, прослеживается растущий интерес органов госвласти к институту открытости, пронизывающему всю правовую основу деятельности органов ВФК, с другой стороны – в бюджетном контроле реализация принципа прозрачности все еще носит фрагментарный характер (стр.139).

Изучив диссертацию С.В. Кожушко можно констатировать значительную научную и прикладную ценность её работы, достаточную степень обоснованности сформулированных научных положений, выводов и рекомендаций. Самостоятельность соискателя при изложении этих положений, выводов и рекомендаций, их научная достоверность подтверждается: получением новых научных результатов в обозначенных рамках исследования, использованием современной общенаучной и частнонаучной методологии при его проведении, необходимой апробацией результатов диссертационного исследования.



Автореферат отражает основные положения диссертационной работы. 22 научных публикации С.В. Кожушко, шесть из которых опубликованы в рецензируемых журналах, рекомендуемых ВАК, соответствуют важнейшим научным выводам исследования. Диссертация является самостоятельным, завершенным научным исследованием.

В то же время работа не свободна от критических замечаний, положений, нуждающиеся в дополнительной аргументации и уточнении.

1. Требуется уточнения позиция автора относительно принципов бюджетной системы в параграфе 1.1, где указано «*принципы бюджетной системы ... являются принципами подинститута бюджетной системы*» (стр.23), а далее принципы бюджетной системы отнесены к институциональным (внутриподотраслевым) принципам (стр.35).
2. Рассматривая вопросы классификации принципов бюджетного права, автор достаточно обстоятельно анализирует позиции различных финансоведов по видам принципов бюджетного права, выделяя принципы бюджетного права, среди иных, по способам внешнего выражения (документально закрепленные и не закрепленные документально). Полагаем, что в данном случае речь должна идти не только о вышеуказанных принципах, но и о принципах бюджетной деятельности, являющиеся принципами построения бюджетной системы, которые делятся на экономические, юридические и организационные(стр.37).
3. В дополнительной аргументации нуждается вывод автора о том, что внешней функцией принципа транспарентности является политическая функция. Кроме того, не вполне ясным остается вопрос, что сам автор понимает под термином «политическая функция» (стр.74).

4. Автор неоднократно указывает на отсутствие санкций за нарушение принципа прозрачности, например, на стр.93 пишет: «санкций за отсутствие решения о бюджете муниципального образования на портале бюджетной системы «Электронный бюджет» не предусмотрено». Также, справедливо предлагает закрепить в Регламенте ГД РФ обязательность размещения информации о бюджетных разногласиях на ее официальном сайте с указанием сроков, перечня и объема сведений информации (например, спорные положения закона, субъекты, участвующие в обсуждении, резолюция). В связи с изложенным хотелось бы уточнить: 1) позицию автора относительно закрепления ответственности за нарушение принципа транспарентности в части 4 Бюджетного кодекса РФ и 2) статистику по указанному вопросу.
5. К сожалению, в работе не исследован зарубежный опыт реализации принципа транспарентности. Отдельные вопросы, изложенные в диссертации и отражающие показатели открытости бюджета в различных странах, не дают полную картину механизма реализации исследуемого принципа. Полагаем, что изучение зарубежного опыта развития бюджетно-правового принципа транспарентности может стать фундаментальной платформой для усовершенствования архитектуры российского бюджетного законодательства с последующей его возможной адаптацией к национальной правовой реальности.

Безусловно, перечисленные замечания носят дискуссионный характер и не влияют на однозначную положительную оценку настоящего диссертационного исследования.

Изложенное позволяет заключить, что 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 российского бюджетного права. Диссертация соответствует требованиям раздела II Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. №842 (в ред. Постановления Правительства РФ от 20.03.2021 № 426), а ее автор – Кожушко Светлана Валерьевна – заслуживает присуждения ученой степени по специальности 12.00.04 - финансовое право; налоговое право; бюджетное право.

Отзыв подготовлен доктором юридических наук, профессором Нурией Альвановной Саттаровой и обсужден на заседании кафедры финансового и экологического права 2 сентября 2021 г., протокол № 1.

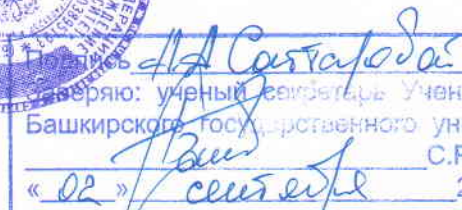
Заведующий кафедрой финансового  
и экологического права Института права  
ФГБОУ ВО «Башкирский государственный университет»,  
доктор юридических наук, профессор

 Н.А. Саттарова

#### Сведения о ведущей организации:

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Башкирский государственный университет»  
Почтовый адрес: 450076, Республика Башкортостан, г.Уфа, ул. Заки Валиди, д.32  
Тел.: 8(347)272-63-70, Факс: 273-67-78  
E-mail: [rector@bsunet.ru](mailto:rector@bsunet.ru)  
Сайт организации: <https://bashedu.ru>



  
Завещаю: ученый секретарь Ученого совета  
Башкирского государственного университета  
С.Р. Баïмова  
« 02 » сентября 2021 г.