В диссертационный совет 24.2.336.02,
созданный на базе Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
123242, г. Москва, ул. Садовая Кудринская, д. 7, стр. 22

Отзыв официального оппонента

на диссертацию Линева Владимира Евгеньевича

«Подзаконные нормативные акты как источники финансового права»,

представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук

по специальности

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Исследование подзаконных финансово-правовых нормативных актов представляется актуальным и своевременным как с теоретических позиций, так и с точки зрения правоприменительной практики. Это вызвано многими факторами, в том числе отраслевыми особенностями финансового права, его предмета и метода. Это накладывает специфику и на источники финансового права, прежде всего на сферу подзаконного нормативного регулирования.

Несомненно, влияют на подзаконное регулирование особенности финансового законодательства – специфика его кодификации, отсутствие федерального закона (федерального конституционного закона), который определял бы основы публичной финансовой деятельности. Воздействует на процессы подзаконного регулирования и трансформация публичной финансовой деятельности, появление новых форм и методов ее осуществления, что расширяет предмет финансового права, и существенным образом отражается в специфике регулирующих финансовые вопросы нормативных правовых актов и росте их количества.

Увеличение нормативно-правового массива только усугубляет разрозненность правовой регламентации финансовых вопросов. Несомненно, все вышесказанное предопределяет необходимость анализа, упорядочения, приведения в стройную систему совокупности нормативных актов в сфере

финансового права. Диссертантом справедливо отмечается наличие неразрешенных вопросов, в частности, таких проблем как разграничения областей законодательного и подзаконного регулирования, полномочий между органами публичной власти.

Сказанное свидетельствует об актуальности, научной и практической значимости исследования В.Е. Линева. Оно проведено в рамках науки публичного права, полностью согласуется с паспортом научной специальности 5.1.2. Научная новизна и практическая значимость проведенного исследования заключаются в совокупности тех взаимосвязанных выводов и предложений, которые составили перечень положений, выносимых на защиту.

Ознакомление с диссертацией В.Е. Линева позволяет свидетельствовать о том, что она выполнена на репрезентативной по источникам базе исследования, диссертантом изучена научная литература, нормативные правовые акты, правоприменительная практика по проблемам диссертационного исследования. Работа отличается логичностью изложения материала, системностью и последовательностью исследования общих и частных вопросов. Выводы автора достаточно аргументированы и достоверны. Автор наглядно показал навыки научного исследования. Предложенные решения оценены в сравнении с другими известными решениями, приведены на основе критического осмысления существующих научных работ и регламентации в нормативных правовых актах, правоприменительной практики, судебной практики.

Структура диссертации обусловлена целью и задачами исследования, а также логикой его изложения и состоит из введения, двух глав, охватывающих восемь параграфов, заключения, списка использованной литературы.

Остановимся на достоинствах проведенного исследования. Так, вызывает интерес проведенное автором исследование генезиса подзаконного регулирования публичных финансов, разграничения предметной области

законодательного и подзаконного регулирования в финансовой сфере (с. 19-44).

Согласимся с тезисами В.Е. Линева о том, что о подзаконном регулировании можно говорить как о вторичном регулировании общественных отношений, организационно обеспечивающим реализацию положений закона (с. 32), что для подзаконного правотворчества нужны законные основания (с. 34). В связи с чем, вполне логично рассмотрение подзаконных нормативных правовых актов в области публичных финансов в качестве самостоятельной, внутренне согласованной подсистемы источников финансового права, находящейся в неразрывном единстве с подсистемой законодательных актов, и призванной обеспечивать реализацию последней (положение 1 на защиту, с. 11).

Представляет теоретическую ценность проведенное В.Е. Линевым исследование свойств и сущностных признаков подзаконного финансово-правового акта (с. 46-70).

Следует поддержать выводы автора о том, что закон как нормативный акт более высокой юридической силы не может и не должен содержать исчерпывающий объем регулятивных норм, иначе он бы превратился в своеобразный универсальный правовой акт, способный полностью заменить подзаконные акты. Напротив, законодательный акт образует общие рамки, в пределах которых подзаконные акты выступают в роли инструмента развивающего нормотворчества. Ведомственные и иные подзаконные нормы представляют собой производные от законодательно установленных правил, что накладывает на них обязательство не противоречить закону и обеспечивать его эффективную реализацию на практике (с. 71).

Стоит присоединиться к позиции автора о необходимости принятия федерального закона, регулирующего вопросы юридической техники нормативных правовых актов в Российской Федерации (с. 72-73), что сняло бы многие вопросы статуса отдельных нормативных актов, их иерархии. Отрадно,

что на региональном уровне в отдельных субъектах Российской Федерации такие законы приняты.

Стоит отметить проведенное В.Е. Линевым исследование вопросов так называемого «нормативного молчания» – отсутствия необходимых подзаконных актов, без которых применение закона затруднено либо вовсе невозможно (с. 83-85). В связи с чем вызывает интерес вывод автора о предоставлении заинтересованному лицу (прокурору) возможности подачи заявления в суд о понуждении принятия соответствующим ведомством нормативного правового акта в случае его уклонения от исполнения предусмотренной законом обязанности по изданию такого акта (положение 8 на защиту, с. 16).

Заслуживает внимания мнение В.Е. Линева о том, что вследствие интенсивности изменений в правовых предписаниях создается угроза нарушения системных связей в нормативном массиве, для эффективного применения правовых предписаний этот массив должен быть определенным образом структурирован и упорядочен. При этом систематизацию автор предлагает проводить на основе отраслевого критерия, а также таких системных оснований как целостность отрасли финансового права; адаптивность к изменяющимся общественным отношениям, их развитию, включая процессы цифровизации; удобство практического применения, включая обеспечение структурной рациональности и оптимизацию правовой материи, направленных на устранение редундантности (чрезмерной усложненности, юридически необоснованной избыточности, громоздкости) регулирования, бюрократизации права, подрывающих устойчивость правовой системы; антропоцентричная ориентация права; аксиологическое (ценностное) и нормативное единство, проявляющееся в их субординации и функциональной взаимосвязи (положение 3 на защиту, с. 12-13, с. 92).

Теоретическую ценность представляет проведенный автором анализ актов Президента Российской Федерации в финансовой сфере (с. 118-142),

особенностей нормотворческой деятельности Правительства Российской Федерации в экстраординарных условиях (с. 144-170).

Достаточно интересным представляется исследование ведомственных нормативных актов в сфере финансово-правового регулирования, автором акцентируется внимание на большой массив такого рода актов, широкий охват сферы правового регулирования, разнообразие видов актов (приказы, правила, положения и т.п.), разницу в подходах к признанию акта нормативным/ненормативным в зависимости от принимающего органа (с. 171-202).

Можно выделить и иные положения диссертации, представляющие несомненный интерес.

Вместе с тем, как и в любом научном труде, в диссертации В.Е. Линева есть положения, носящие дискуссионный характер либо требующие дополнительной аргументации:

1. Нуждается в уточнении позиция автора по вопросу о том, как следует трактовать «финансовое законодательство» – в узком или широком смысле, какие категории нормативных правовых актов необходимо в него включать.

Автор в диссертации приводит полемику по вопросу определения категории «законодательство», указывает на различия в подходах в разных финансово-правовых сферах: в узком значении, исключающем подзаконные акты (валютное, налоговое законодательство), и в широком значении, как совокупности законов и иных нормативных актов (законодательство о бухгалтерском учете, об обязательном пенсионном страховании) (с. 20-25). Вместе с тем, не вполне понятно, какое содержание автор полагает необходимым включать в финансовое законодательство. С одной стороны, автор поддерживает узкое понимание законодательства (с. 24), с другой, полагает «в отдельных случаях расширительное понимание термина «закон» вполне оправданно и даже желательно», в частности при трактовке неустранимых сомнений в пользу налогоплательщика (с. 24-25).

2. Весьма спорным представляется суждение В.Е. Линева о соотношении формы и содержания нормативного правового акта: «Форма – это наименование нормативного правового акта, а содержание – его наполнение» (с. 94).

С философских позиций форма является способом выражения содержания и его внутренней организации, в связи с чем сводить форму только к наименованию акта (приказ, положение, указ, распоряжение) не вполне оправданно. Форма проявляется и в структуре нормативного акта – в особенностях формулировки индивидуализированного заголовка (собственно названия акта), в наличии (отсутствии) преамбулы, наличии тех или иных структурных элементов – разделов, глав, статей и др., деления статей на части, пункты или абзацы, наличия (отсутствия) заголовков статей и пр., выбранного способа нумерации и т.п.; и в стиле, орфографии и пунктуации изложения текста нормативного правового акта.

Не случайно, автор в дальнейшем также отмечает, что акты одинакового вида (например, приказы) могут существенно отличаться. И полагаем дело не только в их содержании, но и в форме.

3. Анализируя нормотворческую деятельность Президента Российской Федерации, В.Е. Линев обращает внимание на такой вид президентского акта как Послание, имеющее в финансовой сфере важное значение. Автором отмечается большой регулирующий потенциал таких актов вкупе с неопределенностью их статуса в системе нормативных актов (с. 138), при этом в работе не отражено мнение автора по этой проблеме. Полагаем, на вопросе характеристики Посланий в системе подзаконных финансово-правовых актов необходимо остановиться на защите.

4. По нашему мнению, достаточно спорно отнесение В.Е. Линевым всех актов муниципального образования (включая решения представительных органов местного самоуправления) к подзаконным (с. 220).

Прежде всего отметим, что муниципальные акты не могут делиться на законодательные и подзаконные, поскольку принцип разделения властей

распространяется только на государственную власть (статья 10 Конституции Российской Федерации).

Отнесение всех муниципальных актов к однопорядковым нивелирует роль и значение представительного органа местного самоуправления, который в сфере многих вопросов муниципального образования «законодательствует». Причем, процедура принятия решений представительным органом на местном уровне немногим отличается от законодательных процедур Государственной Думы Российской Федерации и законодательных органов субъектов Российской Федерации.

Более того, финансово-правовые вопросы, регулирование которых отнесено к законодательному уровню, на местном уровне регулируются именно решениями. В частности, решением утверждается местный бюджет, решением регулируются местные налоги и сборы. В этом смысле решение представляет собой аналог закона на уровне местного самоуправления.

5. Полагаем исследование только выиграло бы, если бы автор более детально проанализировал специфику актов «мягкого права» (рекомендаций, стандартов и т.п.), в частности, стандартов внешнего государственного финансового контроля, разрабатываемых Счетной палатой Российской Федерации и имеющих важное значение в контрольной деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, и их место в системе подзаконного нормативного регулирования.

В работе имеются некоторые технические погрешности. Так, научная новизна в автореферате изложена немного иначе, чем в диссертации. Отмеченные замечания носят дискуссионный и частный характер, не влияющий на общую положительную оценку диссертации.

В целом, диссертация В.Е. Линева свидетельствует о самостоятельной, единолично выполненной, обладающей внутренним единством научно-квалификационной, творческой работе на актуальную тему, имеющей научное

и практическое значение. Автореферат диссертации отвечает предъявляемым требованиям и отражает основное содержание диссертации.

Таким образом, диссертация В.Е. Линева «Подзаконные нормативные акты как источники финансового права» отвечает всем предъявляемым к данного рода работ требованиям, содержащимся в Положении о порядке присуждения ученых степеней, утвержденном Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842, в силу чего его автор, Владимир Евгеньевич Линев, при условии успешной защиты заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. – публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Профессор кафедры юриспруденции
ФГБОУ ВО «ИРНИТУ»,
доктор юрид. наук, доцент
Научная специальность 12.00.04.
– финансовое право; налоговое право; бюджетное право

Н.В. Васильева

13 апреля 2026 г.

Подпись Васильевой Н.В.
ЗАВЕРЯЮ
Общий отдел ФГБОУ ВО «ИРНИТУ»

Адрес: 664074, г. Иркутск, ул. Лермонтова, д. 83.
Тел. 8 (3952) 405-009
E-mail: nativi@yandex.ru