В диссертационный совет 24.2.336.02,
созданный на базе ФГАОУ ВО «Московский
государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»
123242, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, дом 7, стр. 22

ОТЗЫВ

официального оппонента

кандидата юридических наук, доцента кафедры государственных и муниципальных финансов Высшей школы государственного аудита (факультет) Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова
Рябовой Елены Валерьевны
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 (юридические науки)

Диссертационное исследование Линева В.Е. посвящено одной из фундаментальных и вместе с тем недостаточно разработанных проблем современной финансово-правовой науки - системному анализу подзаконных нормативных правовых актов как источников финансового права.

Актуальность избранной темы обусловлена совокупностью теоретических и практических факторов, определяющих научную востребованность подобного рода исследований. Прежде всего, финансовое право, как отрасль находится в состоянии динамичной экспансии: расширяется его предмет, появляются новые правовые институты, формы и методы правового регулирования, существенно усложняется система отрасли в целом. Эти процессы сопровождаются стремительным ростом многоуровневого нормативного правового массива, в котором количество подзаконных актов неуклонно увеличивается, а их содержание постоянно претерпевает масштабные изменения и дополнения. На фоне внешних вызовов последних лет - недружественных действий ряда

иностранных государств, затрагивающих экономику России, специальной военной операции, глобальных финансовых кризисов, пандемии - значение подзаконного правотворчества в сфере публичных финансов объективно возросло. Именно подзаконные нормативные правовые акты позволяют оперативно реагировать на экстраординарные обстоятельства, обеспечивая экономическую безопасность и финансовый суверенитет государства.

Вместе с тем динамика подзаконного правотворчества порождает ряд нерешенных научных и практических проблем: нарушение системных связей между законодательными и подзаконными актами, недостаточная определенность в разграничении области законодательного и подзаконного регулирования, снижение качества ведомственного нормотворчества, отсутствие надлежащего научно-методического обеспечения. Все это свидетельствует о том, что комплексная теория источников финансового права, и прежде всего ее подзаконная составляющая, в полной мере еще не сформировалась. Диссертация В. Е. Линева представляет собой обоснованную попытку восполнить указанный пробел.

Следует согласиться с оценкой диссертанта относительно степени научной разработанности исследуемой темы. Проблематика источников финансового права неизменно привлекала внимание ученых, однако существующие исследования либо охватывают весь спектр источников финансового права, не сосредоточиваясь на подзаконных актах как самостоятельной подсистеме, либо ограничиваются отдельными отраслевыми срезами.

. Поставленная в диссертации цель - формирование комплексного представления о системе подзаконных источников финансового права с учетом историко-правового опыта, определение их сущности, предназначения и пределов в правовом регулировании, выявление регуляторных проблем и их разрешение на основе созданных концептуальных положений – реализуется посредством решения системы задач, последовательно охватывающих генезис и

правовую природу подзаконного финансово-правового акта, его классификацию, доктрину делегированного правотворчества, нормотворческую деятельность Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, ведомственное нормотворчество, региональное и местное подзаконное регулирование. Представляется, что автором достигнута заявленная цель исследования и последовательно решены поставленные задачи.

Научная новизна диссертации определяется рядом концептуальных положений, которые представляют несомненный интерес для развития финансово-правовой науки и заслуживают детальной оценки.

Прежде всего, значительный вклад в науку представляет первое положение, вынесенное на защиту, в котором автор обосновывает системный подход к рассмотрению подзаконных нормативных правовых актов в области публичных финансов как самостоятельной, внутренне согласованной подсистемы источников финансового права. Диссертант убедительно показывает, что по мере экспансии финансово-правового регулирования в ответ на внешние вызовы эти взаимосвязи существенно усложняются и приобретают новые интегральные свойства, что порождает дихотомию в понимании правовой природы подзаконных актов - материальный и формальный подходы. Примирение обеих концепций в рамках единой теоретической конструкции представляется оригинальным и продуктивным решением.

Заслуживает положительной оценки концепция функциональной равнозначности подзаконного нормативного правового акта (положение 2), согласно которой между юридической силой акта и значимостью регулируемых им отношений отсутствует прямая корреляция. Данный тезис, несмотря на свою дискуссионность, подкреплен убедительным анализом практики подзаконного правотворчества и отражает реальную картину финансово-правового регулирования.

Существенным научным вкладом является разработка системных оснований систематизации подзаконных нормативных актов (положение 3), в числе которых автор выделяет целостность отрасли финансового права, адаптивность к изменяющимся общественным отношениям, удобство практического применения, антропоцентричную ориентацию права, аксиологическое и нормативное единство. Критерий редундантности - чрезмерной усложненности и юридически необоснованной избыточности регулирования - выделен диссертантом вполне обоснованно и заслуживает внимания как в теоретическом, так и в прикладном аспекте.

Безусловного внимания заслуживает положение о динамичном характере пределов подзаконного регулирования (положение 5), обосновывающее, что в кризисные периоды предмет, традиционно относящийся к ведению законодателя, частично может переходить к органам исполнительной власти. Обеспечительный механизм баланса, предложенный автором (временный характер расширенной компетенции, принцип разумной достаточности, подтверждение волей законодателя), представляется научно обоснованным и практически значимым.

Особо следует отметить раскрытие диссертантом ранее не исследованного в доктрине финансового права феномена субделегирования нормотворческих полномочий (положение 7). Автор убедительно доказывает, что орган публичной власти, получивший полномочия в порядке законодательного делегирования, не может по своему усмотрению передавать их реализацию другим органам в отсутствие прямого указания законодателя. Данный вывод имеет принципиальное значение для обеспечения институционального баланса и эффективности контрольных механизмов.

Практическую ценность представляет предложение о возможности судебного понуждения правотворческого органа к принятию нормативного правового акта в случае его уклонения от исполнения предусмотренной законом

обязанности (положение 8). Данная идея направлена на укрепление законности и обеспечение верховенства закона и заслуживает научной поддержки.

Нормативная и эмпирическая база диссертационного исследования отличается репрезентативностью. В работе использован широкий массив научной литературы - монографии, диссертации и иные исследования по финансовому, конституционному, административному праву, общей теории государства и права, труды как отечественных, так и зарубежных ученых. Нормативная основа охватывает положения Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных и федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, ведомственных нормативных правовых актов, в том числе утративших силу, но сохраняющих научный интерес. Эмпирическую основу составляют материалы судебной практики. Все это позволяет оценить выводы диссертации как основанные на репрезентативном и релевантном массиве источников.

Методологическая основа исследования выстроена корректно и отвечает характеру поставленных научных задач. Диалектический метод познания позволил автору выявить закономерности развития подзаконного правотворческого процесса и рассматривать подзаконные нормативные правовые акты в системном единстве с законами. Историко-правовой метод обеспечил возможность проследить генеалогию подзаконного нормативного правового акта и раскрыть предпосылки появления подзаконного регулирования, начиная с дореволюционного периода. Формально-догматический метод позволил выявить существенные признаки подзаконного финансово-правового акта, определить содержание его понятия и провести классификацию. Совокупность использованных методов обеспечивает комплексность, ясность и целостность исследования, а их применение носит не декларативный, а содержательный характер: каждый из методов реально работает на достижение конкретного научного результата.

Структура диссертации обусловлена целью и задачами исследования и состоит из введения, двух глав, включающих восемь параграфов, заключения и списка использованной литературы.

Логика построения работы представляется обоснованной: первая глава посвящена теоретико-правовым основам понимания подзаконных нормативных актов (генезис, правовая природа, понятие и признаки, системные основания, классификация), а вторая - конкретным уровням и субъектам подзаконного нормотворчества (акты Президента Российской Федерации, акты Правительства Российской Федерации, ведомственные акты, региональные и местные акты). Такое построение обеспечивает движение исследования от общего к частному и от теоретического осмысления к практическому анализу, что образует концептуально связанное целое.

В рамках первой главы «Теоретико-правовые основы понимания подзаконных нормативных актов в финансовом праве» автор последовательно раскрывает генезис и правовую природу подзаконного регулирования публичных финансов (параграф 1.1), убедительно прослеживая эволюцию понятия «законодательство» от дореволюционного периода до современности и показывая сосуществование широкого и узкого подходов к его пониманию.

Параграф 1.2 формирует понятийный аппарат исследования, определяя свойства и сущностные признаки подзаконного финансово-правового акта через систему атрибутивных характеристик.

В параграфе 1.3 автор раскрывает системные основания подзаконных источников, предлагает авторское видение системы подзаконного массива и детально обосновывает концепцию делегированного законодательства в финансовой сфере.

Параграф 1.4 содержит развернутую классификацию финансово-правовых подзаконных актов по множеству оснований, включая анализ феномена «мягкого» финансового права и «умного регулирования».

Вторая глава «Система подзаконных нормативных актов в финансовом праве» переходит к практико-ориентированному анализу конкретных уровней нормотворчества.

В параграфе 2.1 подробно исследуется нормотворческая деятельность Президента РФ в финансовой сфере, включая анализ доктрины «скрытых полномочий» и феномена «опережающего регулирования».

Параграф 2.2 содержит детальный анализ правотворческой практики Правительства РФ, в том числе обширный материал об антикризисном нормотворчестве последних десятилетий - от мер по оздоровлению финансовой системы в период кризиса 1998 г. до пакета мер противодействия санкционному давлению 2022 – 2023 гг.

В параграфе 2.3 исследуется ведомственное нормотворчество, являющееся наиболее обширной подсистемой подзаконных источников, где особое внимание уделено проблеме субделегирования и вопросам качества ведомственных актов.

Параграф 2.4 завершает работу анализом региональных и местных подзаконных нормативных актов, включая проблему «опережающего правового регулирования» на региональном уровне.

Теоретическая значимость исследования представляется весомой. Диссертация углубляет и уточняет ключевые положения финансового права, а также общей теории государства и права посредством детального изучения сущности подзаконных нормативных правовых актов, их системных особенностей, архитектоники системы таких актов. Работа вносит существенный вклад в развитие общей теории источников права, акцентируя внимание на ее отраслевом - публично-правовом (финансовом) - измерении. Некоторые результаты исследования, в частности концепция функциональной равнозначности подзаконного акта, обоснование динамического характера пределов подзаконного регулирования, раскрытие феномена субделегирования

нормотворческих полномочий, позволяют по-новому осмыслить ранее устоявшиеся концепции и обогащают науку финансового права.

Практическая значимость диссертации обусловлена тем, что полученные результаты способствуют снижению уровня правовой неопределенности и минимизации конфликтных ситуаций в сфере финансового регулирования. Выводы работы могут быть использованы в нормотворческой деятельности органов публичной власти, правоприменительной практике, а также в образовательном процессе. Особую прикладную ценность представляют предложения автора о принципе параллельного нормотворчества (положение 4), об обеспечительном механизме баланса при расширении компетенционных пределов в кризисных условиях (положение 5), о судебном понуждении к принятию нормативного акта (положение 8). Данные предложения направлены на повышение эффективности государственного управления в финансовой сфере и заслуживают внимания законодателя.

Диссертационное исследование носит самостоятельный и завершенный характер. Выводы автора аргументированы и подкреплены анализом обширного нормативного, доктринального и эмпирического материала. Личный вклад Линева В.Е. проявляется в формулировании положений, обладающих научной новизной и отличающихся от ранее предложенных в доктрине подходов. Достоверность результатов обеспечивается применением адекватной научной методологии, анализом значительного количества отечественных и зарубежных научных и нормативных источников, а также материалов судебной практики.

Высоко оценивая диссертационную работу В. Е. Линева в целом, полагаю необходимым высказать ряд замечаний и поставить некоторые вопросы.

1. В первой исследовательской задаче диссертантом предпринята попытка выявить правовую природу подзаконного регулирования публичных финансов. Очерчивая сферу публичных финансов, автор обозначает ее границы посредством указания на «финансово-правовые сферы» (бюджетную, налоговую,

валютную, банковскую и др.) (первое положение, выносимое на защиту) либо путем приведения примеров нормативных правовых актов подзаконного характера, принятых во исполнение отдельных федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации.

Так, на страницах 165 – 166 диссертации приводится анализ судебной правоприменительной практики и правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам нормотворчества Правительства Российской Федерации во исполнение Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» и Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств». На страницу 172 диссертации автор прямо указывает на то, что финансовое право «охватывает сферу бюджетной, налоговой, страховой, валютной, банковской деятельности, финансовых рынков, государственного долга, аудиторской деятельности, бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности и пр.». На страницах 190 – 191 автор анализирует практику издания Минфином России писем по вопросам таможенного регулирования. На странице 203 диссертации, анализируя нормотворческую практику органов публичной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, среди предмета правового регулирования упоминается освобождение от уплаты арендных платежей по договорам аренды земельных участков.

Поскольку исследование не включает самостоятельного раздела, посвященного предмету подзаконного правотворчества, требуется пояснение, с какой целью автор прибегает к анализу нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения, которые не образуют сферу публичных финансов. Одновременно с этим нуждается в пояснении возможность выявления правовой природы, то есть отличительных свойств, подзаконного регулирования именно публичных финансов.

2. В параграфе 2.2 диссертации исследована нормотворческая функция Правительства Российской Федерации в области публичных финансов. Основной акцент сделан на антисанкционном регулировании, характерном современному состоянию системы нормативного регулирования финансовых отношений. Вопросы ординарного правового регулирования финансовых отношений Правительством Российской Федерации частично раскрыты в первой главе исследования, в частности, в параграфе 1.1, и практически не затронуты в параграфе 2.2. В целях полного раскрытия темы исследования нуждается в пояснении и дополнительном обосновании вопрос о характере (пределах, объеме) нормотворческой функции Правительства Российской Федерации в рамках отдельных видов финансовых правоотношений. Является ли реализация Правительством Российской Федерации своей нормотворческой функции однородной во всех сферах финансовых правоотношений?

3. На страницах 51, 104 и 179 автор развивает мысль о том, что Счетная палата Российской Федерации наделена нормотворческой функцией. Аргументы, приведенные диссертантом в пользу такого тезиса, представляются спорными. Стандарты Счетной палаты Российской Федерации представляют собой нормативные документы, не признаваемые нормативными правовыми актами, что не исключает у них нормативных свойств. В связи с этим тезис автора о нормотворческих полномочиях Счетной палаты Российской Федерации нуждается в дополнительной аргументации.

4. В диссертации не упоминаются такие документы, как решения главных распорядителей бюджетных средств о предоставлении субсидий хозяйствующим субъектам. Так, согласно подпункту 1 пункта 2 статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации субсидии юридическим, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг предоставляются из федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации в порядке, установленном

нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации и принимаемыми в соответствии с ним решениями органов государственной власти (государственных органов) и иных организаций, осуществляющих полномочия главного распорядителя бюджетных средств. Таким образом, такими решениями главных распорядителей бюджетных средств регламентируется порядок предоставления субсидий и, с этой точки зрения, такие решения обладают нормативными свойствами. Какое место, по мнению диссертанта, занимают подобные решения в системе подзаконного правового регулирования публичных финансов?

Высказанные замечания и вопросы носят частный и дискуссионный характер и не умаляют общего положительного впечатления от рецензируемой работы. Они скорее обозначают перспективные направления дальнейшего научного поиска и могут быть предметом обсуждения в рамках защиты диссертации.

Автореферат диссертации В. Е. Линева в полной мере отражает основное содержание исследования, его ключевые положения, выводы и результаты. Структура автореферата соответствует установленным требованиям. Основные результаты диссертационного исследования отражены в четырех научных публикациях в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных ВАК при Минобрнауки России, общий объем которых составляет 2,47 п. л. Содержание опубликованных работ соответствует теме диссертации и подтверждает достоверность полученных научных результатов.

На основании изложенного прихожу к следующему заключению.

Диссертация Линева Владимира Евгеньевича на тему «Подзаконные нормативные акты как источники финансового права» является завершенной самостоятельной научно-квалификационной работой, в которой на основе проведенного исследования разработаны теоретические положения, совокупность которых представляет собой решение научной задачи, имеющей

существенное значение для развития науки финансового права. Диссертация соответствует требованиям, установленным Положением о присуждении ученых степеней, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 № 842, а ее автор - Линев Владимир Евгеньевич - заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2 - Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Официальный оппонент:
кандидат юридических наук, доцент кафедры государственных и муниципальных финансов Высшей школы государственного аудита (факультет) ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова»

Рябова Елена Валерьевна

«20» апреля 2026 г.

Подпись Е.В. Рябовой заверяю
/А.А. Васильев/

Почтовый адрес:
119234 г. Москва, Ленинские горы, дом 1, строение 13
(МГУ им. М. В. Ломоносова, 4 учебный корпус гуманитарных факультетов, 3 этаж)
Телефон: 8 (495) 939-41-45
E-mail: info@audit.msu.ru
Сайт: https://audit.msu.ru/