«УТВЕРЖДАЮ»
И. о. проректора по науке, инновациям и цифровизации
ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет»,
доктор физико-математических наук, профессор

Д. В. Костин

«17» ноября 2025 г.

ОТЗЫВ ВЕДУЩЕЙ ОРГАНИЗАЦИИ

федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Воронежский государственный университет» на диссертацию Штерна Юрия Михайловича на тему «Правовое регулирование финансовой деятельности публично-правовых образований в условиях цифровизации», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки в диссертационный совет 24.2.336.02, созданный на базе Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА)

Актуальность темы диссертации Юрия Михайловича Штерна, посвященной правовому регулированию финансовой деятельности публично-правовых образований в современных условиях, обусловлена комплексом факторов, к основным из которых относятся стремительное развитие цифровых технологий в различных сферах государственной и общественной жизни, и особенно, в области финансовой деятельности, от которой зависит сохранение финансовой стабильности, а также существование России как правового, социального, независимого от политики недружественных стран, суверенного, сильного государства.

На фоне трансформации мировой финансовой системы назрела необходимость укрепления финансовой системы России, в связи с чем диссертационная работа представляет собой актуальное и значимое исследование, направленное на совершенствование финансовой политики государства, включая налоговую и бюджетную.

Результатом проведенной автором работы стали сформулированные теоретически аргументированные предложения и выводы в отношении

эффективного регулирования финансовой деятельности публично-правовых образований в сложных социально-экономических, политико-правовых условиях в контексте современных цифровизационных процессов.

Диссертация выполнена на кафедре финансового права в федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)».

Диссертационная работа Юрия Михайловича Штерна представляет собой самостоятельное, комплексное, отличающееся новизной творческое исследование, направленное на поиск эффективных механизмов правового регулирования финансовой деятельности публично-правовых образований в условиях цифровизации.

С поставленными в диссертационном исследовании задачами соискатель успешно справился: дана характеристика понятия и содержания финансовой деятельности публично-правовых образований; сформулировано авторское понятие финансовой деятельности публично-правовых образований; раскрыты формы осуществления финансовой деятельности публично-правовых образований через призму развития цифровых технологий с учетом специфики финансов; проведен анализ методов осуществления финансовой деятельности публично-правовых образований; определены субъекты, для которых финансовая деятельность выступает в качестве основной с целью выявления специфики их полномочий в условиях цифровизации экономики.

Соискателем методологически верно определены объект и предмет исследования. Так, в качестве объекта исследования выступают общественные отношения, которые складываются в процессе осуществления финансовой деятельности публично-правовых образований в условиях цифровизации экономики; предметом – являются правовые нормы, регулирующие финансовую деятельность публично-правовых образований, акты правоприменительной практики, а также существующие научные доктрины.

Результаты проведенного исследования имеют исключительную значимость для совершенствования действующего законодательства, регламентирующего финансовую деятельность публично-правовых образований применительно к современным условиям цифровизации. Автор делает выводы и дает рекомендации теоретического и практического характера, опираясь на значительный массив нормативных правовых актов, правоприменительную практику. Теоретические положения подкреплены ссылками на исследования отечественных ученых.

Методологической основой исследования является система научных методов. Среди них выделены такие как, диалектический метод, который диссертант применил при рассмотрении сущности финансовой деятельности публично-правовых образований как сложного явления экономической и правовой действительности, а также другие общенаучные методы: анализ, синтез, индукция, дедукция, системный, логический. Кроме того, в работе применяется широкий инструментарий и частноправовых методов: формально-юридический, сравнительно-правовой и другие, что, безусловно, украшает работу.

Таким образом, проблематика, освещающая комплекс вопросов правового регулирования финансовой деятельности публично-правовых образований в условиях цифровизации, получила должное теоретическое обоснование и нашла внешнее выражение в конкретных практических предложениях.

Обращение к трудам ученых, внесших существенный вклад в науку финансового права, работам по общей теории права, а также по исследованию правового регулирования финансовой деятельности позволило автору достичь высокого теоретического уровня постановки и решения важнейших вопросов избранной тематики, осветить разнообразные практические проблемы, возникающие в ходе осуществления правового регулирования финансовой деятельности публично-правовых образований в современных условиях.

Диссертационное исследование Ю. М. Штерна представляет собой самостоятельное, концептуально цельное и методологически обоснованное научное исследование, обладающее значительным научно-теоретическим и практическим значением для формирования базовых положений правовой

регламентации финансово-правового положения публично-правовых образований, природа которого продолжает оставаться предметом научных дискуссий в рамках различных отраслей публичного права.

С позиции теории финансового права диссертация Ю. М. Штерна представляет собой решение серьезной научной проблемы и стимулирует дальнейшие дискуссии по тематике правового регулирования финансовой деятельности таких субъектов финансового права, как публично-правовые образования, что расширяет методологические основы финансово-правовой науки и способствует развитию ее категориального аппарата.

Научная новизна исследования прослеживается в обобщениях и аргументированных выводах автора, предложенных в восьми положениях, выносимых на защиту, и направленных на совершенствование института правового регулирования финансовой деятельности публично-правовых образований. Кроме того, исследование данной проблематики имеет значение для обеспечения единообразия правоприменительной практики в ходе осуществления финансовой деятельности публично-правовых образований.

Следует отметить, что диссертацию Ю. М. Штерна характеризуют такие важные моменты, как своевременность, заключающаяся в необходимости определения правового статуса публично-правовых образований в условиях цифровизации; и практическая направленность, состоящая в возможности применения полученных результатов в теории права, в доктрине финансового права, а также в различных исследованиях отраслевой направленности (конституционном, административном, информационном и других отраслях российского права), что указывает на комплексный характер исследования. При этом, необходимо подчеркнуть, что результаты исследования могут быть использованы в правоприменительной деятельности при реализации органами публичной власти определенных полномочий в сфере осуществления финансовой деятельности государства и муниципальных образований.

Следует указать и на возможность применения результатов исследования и в учебном процессе, при разработке учебных и учебно-методических пособий не

только по финансовому праву, но и по конституционному, административному и муниципальному праву.

Объем и структура работы соответствуют логике и содержанию проведенного исследования. Диссертация состоит из введения, в котором аргументируется новизна и актуальность исследования, двух глав, объединяющих шесть параграфов, выводов и рекомендаций, внушительного списка источников и юридической литературы.

Научные выводы и положения диссертации носят достоверный характер, что подтверждается при рассмотрении отдельных глав исследования.

В первой главе работы раскрываются теоретико-правовые основы финансовой деятельности публично-правовых образований, включающей три взаимосвязанных по содержанию параграфа.

В первом параграфе «Правовая характеристика публично-правовых образований как субъектов финансового права» раскрываются общие и специфические черты публично-правовых образований, выступающих в качестве субъектов финансового права (стр. 16-32). На основе анализа общетеоретических положений, доктрины финансового права, автор характеризует особенности, которыми обладают публично-правовые образования.

Во втором параграфе «Финансовая деятельность публично-правовых образований: понятие в доктрине и практике» рассматривается понятие финансовой деятельности публично-правовых образований в двух аспектах – в доктрине финансового права и в практике применения (стр. 32-54). С учетом возрастающей роли цифровизации в финансовых правоотношениях, автор обосновывает целесообразность введения в научный оборот термина «цифровая финансовая деятельность публично-правовых образований» (стр. 53).

Анализируя труды советских и современных ученых в отношении понятия финансовой деятельности публично-правовых образований, автор выделяет два основных аспекта: во-первых, субъектами являются государство и муниципальные образования; во-вторых, деятельность обеспечивается за счет публичных финансов и направлена на реализацию публичных интересов, в связи с чем, справедливым

является утверждение автора, что публичная финансовая деятельность характеризуется как процесс собирания, распределения и использования финансовых средств посредством публичных денежных фондов в целях достижения публичных задач (стр. 50). Представляется, что в качестве общего определяющего признака выступает публичность задач и интересов.

К достоинствам диссертационного исследования относится анализ не только трудов представителей юридической, но и экономической науки, что позволило диссертанту сделать правильный вывод в отношении сущности и содержания финансовой деятельности публично-правовых образований. Так, финансовую деятельность публично-правовых образований он рассматривает в нескольких аспектах, как социальное явление, разновидность экономической деятельности, вид управленческой деятельности и в качестве финансово-правовой категории (стр. 53-54).

Заслуживает поддержки позиция Ю.М. Штерна о том, что финансовая деятельность публично-правовых образований как финансово-правовая категория является предметом финансового права, и может быть определена как «осуществление органами публичной власти полномочий в рамках аккумулирования, распределения и использования фондов денежных средств, имеющих цифровую форму, в целях реализации публичных интересов» (стр. 54).

С учетом анализа зарубежного и российского законодательства, автор аргументирует недостаточность внимания такому спорному понятию, как «публичные финансы», который не нашел единообразного понимания в науке финансового права.

В третьем параграфе «Содержание финансовой деятельности публично-правовых образований в условиях цифровизации» раскрывается анализ основных направлений (функций) финансовой деятельности, а также дается содержательная характеристика функций финансов, отражающих ее специфику (стр. 54-75).

К достоинствам диссертационного исследования также можно отнести разработанные автором специфические признаки, которыми обладает финансовая деятельность публично-правовых образований: имущественный характер,

организационная природа, властный характер, публичность, цифровая природа. Последняя, по мнению автора, проявляется в ее обеспечении цифровыми инструментами, такими как цифровой рубль, цифровая валюта, цифровой бюджет, цифровой долг, а также в использовании информационных сервисов указанной деятельности (третье положение, выносимое на защиту (стр. 10-11, 74 работы).

Во второй главе исследования «Организационно-правовые особенности осуществления финансовой деятельности публично-правовых образований в условиях цифровизации» раскрываются проблемы, связанные с определением правового статуса субъектов, осуществляющих публичную деятельность в Российской Федерации, а также форм и методов финансовой деятельности.

В первом параграфе «Субъекты, осуществляющие публичную финансовую деятельность» проведена общая характеристика правового статуса отдельных субъектов, в частности, органов государственной власти и государственных органов, которые осуществляют финансовую деятельность (стр. 76-98). Автор справедливо утверждает, что внедрение технологий не всегда урегулировано законодательством, и это негативно влияет на регулирование этих систем, а также на их непосредственное использование.

Представляется возможным согласиться с мнением диссертанта относительно важности детального анализа правового положения органов, осуществляющих финансовую деятельность от лица публично-правовых образований, таких как Министерство финансов Российской Федерации, Федеральное казначейство, Федеральная служба по финансовому мониторингу, Центральный банк Российской Федерации и государственные корпорации. При этом автором выделяются следующие характерные признаки: наличие полномочий органов государственной власти; осуществление публичных функций; реализация публично-управленческих функций (пятое положение, выносимое на защиту (стр. 11-12).

Рассматривая государственные корпорации в качестве субъектов с публичным статусом, диссертант указывает на реализацию ими двух взаимосвязанных функций: публичных, характеризующихся тем, что корпорации

реализуя функции государства, остаются автономными субъектами, осуществляющими определенный вид публичной деятельности, установленный законодательно в области финансов; публично-управленческих в отношении переданного им имущества для реализации определенного вида деятельности в финансовой сфере.

Во втором параграфе исследования «Формы финансовой деятельности публично-правовых образований» на основе анализа правовых и неправовых форм (С. 98-119), автор справедливо указывает на преобладание правовых форм финансовой деятельности публично-правовых образований. При этом, в рамках реализации концепции сервисного государства актуальными представляются предложения соискателя о развитии неправовых форм финансовой деятельности публично-правовых образований, которые нашли отражение в информационных порталах и сервисах (портал государственных услуг, «электронный бюджет», личный кабинет налогоплательщика), что безусловно, повысит эффективность управления публичными финансами (шестое положение, выносимое на защиту (стр. 11 и 119 работы). Ю. М. Штерн приводит перечень наиболее распространенных неправовых форм финансовой деятельности публично-правовых образований, к которым он относит: инструктирование финансовой службой юридических лиц; проведение совещаний в финансовых органах; заседания комитетов по финансовым вопросам законодательных (представительных) органов публичной власти; финансово-технические операции; регистрацию и учет финансовой информации; оказание государственных услуг по финансовым вопросам и цифровой форме; повышение финансовой грамотности населения с помощью портала бюджетной системы РФ «Электронный бюджет» (стр. 116-117).

В параграфе третьем последней главы «Методы осуществления финансовой деятельности публично-правовых образований» (стр. 119-142) аргументируется позиция автора в отношении классификации методов финансовой деятельности публично-правовых образований на следующие три группы: методы формирования фондов денежных средств; методы распределения

(перераспределения) фондов денежных средств; методы использования фондов денежных средств (восьмое положение, выносимое на защиту; стр. 142 работы).

При этом актуальным и своевременным является предложение соискателя об отнесении к методам распределения (перераспределения) фондов денежных средств при осуществлении финансовой деятельности публично-правовых образований передачи собственных доходов бюджета вышестоящего уровня в бюджеты нижестоящего уровня по законодательно установленным нормативам, перераспределения денежных средств между бюджетами бюджетной системы различных уровней в форме межбюджетных трансфертов, а также программно-целевого бюджетного планирования (восьмое положение, выносимое на защиту (стр. 12-13, 142 работы).

В большей своей части выводы, сформированные в диссертационном исследовании, носят объективный характер и заслуживают поддержки, так как все они направлены на повышение уровня правового регулирования финансовой деятельности публично-правовых образований.

Несмотря на достоинства исследования, следует выделить ряд аспектов, которые носят дискуссионный характер, нуждаются в дополнительной аргументации либо требуют уточнения.

1. Автором в работе достаточно подробно раскрывается правовое регулирование финансовой деятельности публично-правовых образований. Так, в первом положении, вынесенном на защиту (стр. 9), и в первом параграфе диссертации (стр. 31) сформулированы ключевые характеристики публично-правовых образований, среди которых выделяются властно-имущественный характер, легитимность, публичный интерес, оперативность. В связи с этим, представляется целесообразным формулирование автором самостоятельного определения публично-правового образования как субъекта финансового права и субъекта, осуществляющего финансовую деятельность.

2. Признавая рациональность предложения автора о введении в науку финансового права понятия «цифровая финансовая деятельность публично-правовых образований», можно отметить недостаточную ясность предложенного

определения, согласно которому цифровая финансовая деятельность понимается как образование, распределение и использование фондов денежных средств в цифровом рубле, цифровой валюте (при осуществлении внешнеэкономической деятельности) и опосредованная иными цифровыми финансовыми технологиями (второе положение, стр. 10 и 53). Недостатком указанного определения является отсутствие четкого раскрытия конструкции «иные цифровые финансовые технологии», что создает условия для возникновения потенциальной правовой неопределенности.

3. Не совсем последовательной и требующей дополнительного обоснования представляется позиция автора в отношении содержания финансовой деятельности публично-правовых образований в условиях цифровизации (стр. 54-75). Проводя анализ таких функций, как аккумулирующая, распределительная, регулирующая, контрольная, информационная, автор обращает внимание на процессы цифровизации преимущественно в контексте контроля и информационной составляющей (стр. 70-75), оставляя остальные функции вне непосредственного соотношения с цифровизацией. Подобный подход воспринимается как недостаточно полный, поскольку название параграфа «Содержание финансовой деятельности публично-правовых образований в условиях цифровизации» подразумевает комплексное осмысление всех выделенных функций сквозь призму новейших технологических изменений. Целесообразным видится подробное изучение каждого функционального направления с учетом влияния процессов цифровизации на их реализацию.

4. Некоторые критические наблюдения касаются содержательной части первого параграфа второй главы, посвящённого субъектам, реализующим публичную финансовую деятельность (стр. 76-98). Автор ограничил перечень субъектов исключительно теми структурами, которые непосредственно вовлечены в функционирование финансовой системы и обладают специальной компетенцией (Минфин России, Федеральное казначейство, Федеральная налоговая служба, Росфинмониторинг, Центробанк РФ). Однако, ряд исследователей справедливо указывают на существование иных органов, осуществляющих финансовую

деятельность в государстве. В целях повышения качества изложения материала представляется необходимым учитывать нормы Федерального закона от 08 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации», определяющего единую систему публичной власти как совокупность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов, органов местного самоуправления (в контексте единой финансовой системы), а также Указа Президента от 11 мая 2024 г. № 326 «О структуре федеральных органов исполнительной власти».

5. Вторая глава диссертационного исследования ориентирована на выявление организационно-правовых характеристик процесса осуществления финансовой деятельности публично-правовыми образованиями в условиях внедрения цифровых технологий. Вместе с тем, в третьем параграфе вышеуказанной главы, озаглавленном «Методы осуществления финансовой деятельности публично-правовых образований», наблюдается недостаток систематического рассмотрения эффектов цифровизации. Автор затрагивает данную тему лишь вскользь, подчеркивая правовые особенности регулирования операций с цифровым рублем (С. 129). Такой подход затрудняет полноценное понимание воздействия цифровизации на методы осуществления финансовой деятельности публично-правовых образований, вследствие чего возникает потребность в дальнейшем анализе и детализированном изучении данного вопроса.

К сожалению, автору не удалось избежать технических погрешностей, так, например, на стр. 127 работы указывается на «курортный сбор, который 2025 году преобразуется в курортный налог», тогда как такого налога в Российской Федерации нет, с 1 января 2025 года в НК РФ введен туристический налог; на стр. 128 работы в Бюджетном кодексе «потерялось» слово «Федерации»; отсутствуют сноски на законодательные акты «О рынке ценных бумаг», «Об особенностях эмиссии и обращении государственных и муниципальных ценных бумаг», «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», «О национальной платежной системе», «Бюджетный кодекс РФ» (С. 128).

Следует отметить, что указанные замечания носят дискуссионный характер и направлены на осмысление диссертантом поставленных проблем в дальнейшей научно-исследовательской деятельности в сфере публично-правового регулирования финансовой деятельности, они не умаляют теоретическую и практическую ценность и значимость проведенного автором исследования.

Автореферат диссертации отражает основное содержание работы, содержит все необходимые для подобного рода публикаций атрибуты и в концентрированном виде объясняет сущность проведенного автором исследования.

Основные положения и результаты диссертации отражены в 4 научных публикациях по теме исследования, общим объемом 2 п. л., из которых 3 опубликованы в ведущих рецензируемых научных журналах, включенных Высшей аттестационной комиссией при Минобрнауки РФ в список изданий, рекомендуемых для опубликования основных научных результатов диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук.

Диссертация Юрия Михайловича Штерна соответствует паспорту научной специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые науки), отвечает требованиям раздела II Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата наук.

Резюмируя вышеизложенное, можно сделать вывод, что диссертация Юрия Михайловича Штерна «Правовое регулирование финансовой деятельности публично-правовых образований в условиях цифровизации» является самостоятельной, завершенной научно-квалификационной работой, которая содержит решение научной задачи, имеющей значение для развития публично-правовых наук, и, в частности, финансового права, а ее автор – Штерн Юрий Михайлович заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Отзыв ведущей организации подготовлен Гриценко Валентиной Васильевной, доктором юридических наук (специальность 12.00.14 – Административное право; финансовое право; информационное право), профессором, профессором кафедры административного и административного процессуального права юридического факультета федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Воронежский государственный университет».

Отзыв обсужден и одобрен на заседании кафедры административного и административного процессуального права юридического факультета Воронежского государственного университета 10 ноября 2025 г. (протокол № 4).

Исполняющий обязанности
декана юридического факультета,
доцент кафедры административного
и административного процессуального права
ФГБОУ ВО «Воронежский государственный
университет»,
кандидат юридических наук,
доцент

Юлия Борисовна Носова

Сведения о ведущей организации:

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Воронежский государственный университет»
Адрес: 394018, г. Воронеж, Университетская площадь, 1.
Телефон: +7 (473) 220-75-21
Электронная почта: office@main.vsu.ru
сайт: www.vsu.ru

федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Воронежский государственный университет» (ФГБОУ ВО «ВГУ»)
Подпись Носовой Ю.Б.
Заверяю ведущий специалист
должность
Сенская 17.11.2025
подпись, расшифровка подписи