ОТЗЫВ

научного консультанта на диссертацию А.В. Савиной на тему «Пределы правового регулирования публичной финансовой деятельности», представленную на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Савина Анна Владимировна в период с марта 2023 г. по март 2026 г. была докторантом кафедры финансового права ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», на которой подготовила диссертацию «Пределы правового регулирования публичной финансовой деятельности» на соискание степени доктора юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Актуальность темы исследования, посвященного пределам правового регулирования публичной финансовой деятельности, обусловлена разными явлениями, что связано с многообразностью и сложностью самих финансовых правоотношений. Современное общество стремительно эволюционирует, укрепляя демократические, правовые и социальные основы функционирования государства. Особое значение приобретает проблема правового регулирования и осуществления государственной деятельности, связанной с публичными фондами денежных средств и финансовыми ресурсами. В этой связи актуализируется вопрос о правовой обусловленности публичной финансовой деятельности, принципах, механизмах и пределах ее осуществления. Наряду с этим, специфика механизмов формирования, распределения и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств государства и муниципальных образований напрямую зависит от экономических процессов, происходящих в мире.

Стремительные темпы развития как рыночной, так и цифровой экономики вынуждают правящие структуры переходить к маневренному управлению, что в свою очередь порождает необходимость для регулирующих органов находить пути постоянной адаптации к новой, быстро меняющейся среде за счет такой внутренней перестройки, которая позволяет им лучше понимать предмет своего регулирования. Управление публичными фондами денежных средств и финансовыми ресурсами неизбежно требует строгих правовых ограничений, чтобы предотвратить выход публичной власти за установленные пределы. Без таких рамок публичная финансовая деятельность может приобрести неконтролируемый характер, нанося ущерб как обществу, так и самому государству.

Вопросы пределов правового регулирования публичной финансовой деятельности до сих пор не нашли доктринального осмысления в науке финансового права. В этой связи, подтверждает актуальность и тот факт, что разработка научной проблемы предела правового регулирования в финансовом праве осуществляется впервые.

Научная новизна работы определяется поставленной целью, задачами и заключается в формировании теоретической концепции пределов правового регулирования публичной финансовой деятельности с использованием философских, экономических, межотраслевых, конституционно-правовых и финансово-правовых связей

Диссертация представляет собой монографическое исследование, в котором автор решает, как теоретические проблемы, связанные с определением роли пределов в правовом регулировании публичной финансовой деятельности, так и практические, рассматривая особенности их проявления в управлении публичными финансами и влиянии на финансовую систему государства.

Целью диссертации является формирование целостной концепции пределов правового регулирования публичной финансовой деятельности посредством комплексной характеристики публичной финансовой деятельности, а также явлений различной природы (правовой, экономической, политической, социальной, технологической), оказывающих влияние на установление пределов ее правового регулирования.

Теоретическую основу диссертации составили труды ведущих современных представителей философии, экономики, истории, финансово-правовой науки, теории права, конституционного, гражданского и иных отраслей российского права.

Эмпирическую базу исследования составили правовые акты различных судов судебной системы Российской Федерации, позиции судов в аспектах реализации нормативных актов, устанавливающих пределы правового регулирования публичной финансовой деятельности, статистические данные.

Полноценному раскрытию темы способствовала избранная структура исследования, состоящая из введения, четырех глав, включающих шестнадцать параграфов, заключения и списка использованных источников и литературы.

В **первой главе «Теоретико-правовые основы предела правового регулирования»** раскрываются основы понятия «предел» как границы, определяющей допустимые рамки вмешательства государства в финансовую сферу, и его отличие от понятий «ограничение» и «свобода». Особое

внимание уделено соотношению предела с такими категориями как «определённость», «неопределенность», «свобода», «справедливость», «ограничение». Автором отмечается, что правовое регулирование неизбежно создает четкие границы для должного и допустимого поведения субъектов правоотношений. Дается определение правового регулирования финансовых отношений, под которым предлагается понимать процесс возведения рамок для субъектов финансовых отношений с определением роли должного, допустимого и недопустимого поведения для них (С. 59). Диссертант указывает на триализм понятия предела правового регулирования (С. 59).

Сравнение категорий предела правового регулирования и определенности, неопределенности в плоскости финансового права позволили автору сделать вывод, что устранить неопределенность полностью невозможно, поэтому правовые механизмы должны включать в себя такие пределы, диапазоны которых способны обеспечивать эффективность управления различными рисками, а также попытки их предотвращения. Диссертант выделяет алеаторическую и эпистемическую неопределенности в сфере финансовых правоотношений (С. 81-83), что позволило ему в дальнейшем обосновать необходимость применения экспериментальных режимов при регулировании финансовых отношений для минимизации финансовой неопределенности.

В главе автор подчеркивает следующий аспект: эффективность правового регулирования зависит от правовой определенности, т.е. формального закрепления объем должного и возможного поведения участников общественных отношений. Авторский подход позволил диссертанту обосновать, что для публичной финансовой деятельности категория определенности представляет значимость не только в аспекте правовой ясности, но и с позиции объективных пределов в праве (С. 87).

Проведенное диссертантом в данной главе исследование вопросов соотношения категорий предела, свободы и справедливости позволило ему сделать ряд выводов. Так, в работе выделяются пределы свободы в сфере публичной финансовой деятельности, а также определяется свобода участников финансовых правоотношений в субъективном смысле (С. 103). Диссертант подчеркивает, что пределы свободы определяют прогресс или регресс общественных отношений (С. 105) и именно правовые пределы предотвращают злоупотребления абсолютной свободой, гарантируя, что реализация свободы одного субъекта не станет причиной несправедливости для другого, ведь юридическая свобода одного лица непременно заключает в себе притязание, требование, обращенное к другим лицам, должным уважать эту свободу (С. 109). В финансовом праве пределы предоставленной

свободы в целом влияют как на направление развитие финансовых правоотношений, так и на объемы формирования, распределения и использования публичных фондов денежных средств (С. 110).

Особую значимость в работе имеют выводы диссертанта, сделанные в результате соотношения понятий «предел в праве», «предел правового регулирования», «правовое ограничение». Так, обосновано, что «предел в праве» и «правовое ограничение» являются разными категориями. Однако правовое ограничение предполагает наличие предела в своем смысловом содержании. Доказано, что правовые ограничения имеют субъективную природу (воздействие на конкретных участников общественных отношений), в то время как пределы в праве могут носит как объективный, так и субъективный характер. Аргументирован вывод и том, что конструкции «предел правового регулирования» и «правовое ограничение» соотносятся иначе, где предел правового регулирования выступает формой правового ограничения. Диссертант справедливо указал, что предел правового регулирования, выступая автономной юридической категорией, выполняет как регулятивную, так и защитную функцию, направленные на предотвращение злоупотребления государства властными полномочиями и обеспечение баланса интересов. Предел правового регулирования представляет собой форму правового ограничения властных полномочий государства (муниципальных образований) в установлении юридических норм, нарушающих права граждан и общественные интересы, способствующий предотвращению властного произвола и достижению социально-полезных целей (С. 122-123).

Во **второй главе «Публично-правовые основы финансовой деятельности»** исследуются историко-конституционные основы формирования пределов в российской финансовой системе, анализируется специфика пределов правового регулирования в федеративном государстве, раскрывается роль категории «интерес» и его важность для установления пределов правового регулирования в публичной финансовой деятельности, определяется понятие публичной финансовой деятельности и ее субъектный состав.

Заслуживает внимание вывод автора о том, что принципы в праве являются неким постулатом и главным видом, прообразом правовых пределов (С. 148). В сфере публичных финансов принципы представляют собой фундаментальный механизм, через который проявляются пределы правового регулирования. Они (принципы) устанавливают не только юридические границы, но и нравственные рамки, определяющие допустимые

пределы вмешательства государства в экономическую деятельность граждан и хозяйствующих субъектов (С. 148).

В главе диссертант делает важный вывод: разграничение предметов ведения и полномочий представляет собой универсальный триединый механизм, сочетающий в себе разграничение прав, обязанностей и ответственности, определяющий границы действия субъектов публичной власти в сфере финансов, при этом, разграничение предметов ведения относится к публично-правовым образованиям (по территориальному признаку), а полномочий – к органам власти или иным лицам, уполномоченным законодателем на совершение тех или иных действий (С. 163-164).

Ценными в работе являются воззрения автора на финансовую политику, цель которой определяет выбор правовых средств регулирования общественных отношений, устанавливая пределы правового регулирования публичной финансовой деятельности, которые задают направления, инструменты и способы регулирования финансовых отношений. Эти пределы обеспечивают сочетание целей финансовой политики, ориентированных на финансовый результат, и предотвращают произвол в выборе средств, способствуя устойчивому развитию экономики российского государства (С. 247). Заслуживает внимания и довод автора о том, что политика невмешательства служит балансирующей мерой в пределах правового регулирования публичной финансовой деятельности, заключающейся в неиспользовании механизма принуждающего воздействия на финансовые правоотношения, характеризующиеся самостоятельностью и проявлением собственной воли участниками таких отношений (например, самообложение граждан, безвозмездные перечисления в бюджеты, участие в бюджетном процессе и т.п.). Как часть финансовой политики государства, она отличается определение поведенческой автономии, отсутствием принуждения и заменой контроля наблюдением и мониторингом (С. 248).

Третья глава «Пределы правового регулирования отдельных направлений публичной финансовой деятельности» носит более прикладной характер: на примере ключевых сфер — бюджетной, налоговой — проводится анализ пределов правового регулирования в отдельных направлениях публичной финансовой деятельности. Так, в главе исследуются вопросы пределов сфер действия публичного и частного права на примере регулирования казны. Доказано, что в формулировке, согласно которой казну составляют средства бюджета и иное государственное имущество, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями, содержится внутреннее разделение двух правовых сфер: одна – сфера

публичных финансов (а именно бюджетное регулирование), и другая – имущественная, регулируемая нормами гражданского права (С. 263).

Исследование бюджетной деятельности как основного направления публичной финансовой деятельности позволило диссертанту выделить пределы правового регулирования бюджетной деятельности (ориентированные на процесс ее осуществления и инструменты) и пределы правового регулирования бюджетных отношений (связанные с результатами и ответственностью) (С. 305-306). Диссертант обосновывает, что правовые категории «неэффективного использования бюджетных средств» и «нецелевого использования бюджетных средств» имеют равную значимость как для бюджета, так и для степени доверия общества государству, однако в первом случае вопрос остается размытым на уровне принципа (без четких признаков и санкций), а во втором закрепляется бюджетная мера принуждения, что делает его более защитным инструментом. В результате, предлагается дополнить статью 34 БК РФ термином «неэффективное использование бюджетных средств» (С. 307).

Кроме того, в главе выделены пределы межбюджетного регулирования, определяющие:

- рамки полномочий субъектов межбюджетных отношений в вопросах предоставления и получения финансовой поддержки из бюджета одного уровня бюджетной системы в бюджет другого уровня бюджетной системы;
- рамки полномочий в вопросах использования полученных в форме финансовой поддержки средств (например, в зависимости от целевого/нецелевого характера);
- рамки полномочий, связанных с предоставлением или получением бюджетного кредита (С. 308).

В главе исследуются вопросы пределов правового регулирования публичной финансовой деятельности в сфере налогообложения. Уделяется особое внимание налоговому контролю. Обосновывается наличие внешних и внутренних пределов правового регулирования налогового контроля (С. 343-344). Выявляются отличия пределов правового регулирования и ограничений в сфере налогового контроля: ограничения на осуществление налогового контроля и пределы правового регулирования налогового контроля являются двумя различными понятиями в праве. Ограничения на осуществление налогового контроля подразумевает временные или процедурные ограничения, которые могут быть установлены в связи с конкретными обстоятельствами (например, частичная мобилизация или контртеррористическая операция на той или иной территории) (С. 344).

Четвёртая глава «Пределы правового регулирования публичной финансовой деятельности в условиях цифровизации» представляет собой актуальное исследование влияния цифровизации на сферу публичных финансов и, в частности, публичной финансовой деятельности. Рассматриваются правовые вызовы, связанные с внедрением цифровых валют, цифровых финансовых активов и искусственного интеллекта в финансовую сферу.

В главе уделяется внимание блокчейн-технологиям и их применению в публичной финансовой деятельности. Обосновывается, что в условиях развития цифровой реальности происходит важный переход от доверия государству к доверию технологиям (надежности, скорости, безопасности и масштабируемости). Автором исследования отмечено, что цифровые технологии выступают движущей силой, оказывающей влияние на публичные финансы, что способствует возникновению новой сущности публичной финансовой деятельности, включающей два взаимосвязанных компонента: материальный (направленный на стимулирование развития инноваций за счет публичных фондов денежных средств) и организационный (процедурный), связанный с применением цифровых инструментов и технологий в управленческой деятельности (С. 371).

В главе предлагают внесения изменений в нормативные правовые акты. В частности, обосновано, что правовое регулирование цифровой валюты, майнинга, криптобиржи подпадает под финансово-правовое регулирование, но в ограниченных рамках: регулирование национальной цифровой валюты (цифрового рубля) и связанные с ней операции (эмиссию, обращение), налоговое регулирование отношений, связанных с цифровой валютой и ее майнинга в рамках экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций, во внешнеэкономических сделках (в случаях применения цифровой валюты в качестве средства расчета или платежа) (С. 397).

Наряду с этим, диссертант указывает на то, что рамки правового регулирования инновационной деятельности не включают в себя признаки разработки и внедрения технологий искусственного интеллекта, этот пробел, обусловленный неясностью формулировок, что, в свою очередь, может привести к сложностям в вопросах предоставления адресной финансовой поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства (С. 416-417). В этой связи им предложено дополнить часть 2 статьи 17 Федерального закона от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» фразой «деятельности, связанной с разработкой, внедрением или коммерциализацией технологий искусственного интеллекта» (С. 417).

Результаты работы Савиной Анны Владимировны достоверны, аргументированы и логически изложены в содержательной части диссертации. Основные положения апробированы на научных конференциях. Содержание диссертации соответствует специальности, по которой она рекомендована к защите. Автореферат и основные публикации отражают содержание диссертации.

В процессе подготовки диссертации Савина А.В. зарекомендовала себя как вдумчивый и серьезный исследователь, обладающий теоретическими знаниями и практическими навыками в рассматриваемой сфере. Диссертация подготовлена Савиной А.В. самостоятельно и ее содержание демонстрирует творческий вклад автора в финансово-правовую науку.

Диссертация Савиной А.В. на тему «Пределы правового регулирования публичной финансовой деятельности» в полной мере отвечает требованиям, предъявляемым к диссертации на соискание ученой степени доктора наук Положением о присуждении ученых степеней, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842, а ее автор заслуживает присуждения искомой ученой степени доктора юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Научный консультант:
профессор кафедры финансового права
Московского государственного юридического
университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
доктор юридических наук, профессор Л.Л. Арзуманова

«05» июня 2026 года

125993, Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9, ауд. 444
т. 8 (499) 244-88-88 доб. 774
e-mail: llarzumanova@msal.ru

Подпись заверяю
Начальник отдела по учетно-аналитической работе
Управления кадров
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
(подпись) (Ф.И.О.)
«05» 06 2026