«УТВЕРЖДАЮ»

Ректор Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия имени В.М. Лебедева»,
доктор юридических наук

О.Н. Тисен

«06» октября 2026 года

ОТЗЫВ ВЕДУЩЕЙ ОРГАНИЗАЦИИ

на диссертацию Савиной Анны Владимировны 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 (юридические науки) в диссертационный совет 24.2.336.02, созданный на базе ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

Диссертационное исследование Савиной Анны Владимировны посвящено одной из наименее разработанных и вместе с тем принципиальных для науки финансового права проблем – проблеме пределов правового регулирования публичной финансовой деятельности. Актуальность избранной темы обусловлена тем обстоятельством, что управление публичными фондами денежных средств по своей природе предполагает властное воздействие, а всякое властное воздействие нуждается в юридически определенных границах: без них публичная финансовая деятельность утрачивает свойства предсказуемости и легитимности, а финансовое право – свою охранительную функцию по отношению к подвластным субъектам.

Обращение к проблеме пределов регулирования своевременно и по иной причине. Трансформация экономического строя, цифровизация публичных финансов, введение цифрового рубля, легализация майнинга и обращения цифровой валюты, распространение экспериментальных

обращения цифровой валюты, распространение экспериментальных правовых режимов и применение технологий искусственного интеллекта в управленческой деятельности объективно расширяют предмет финансового права и одновременно размывают его границы. В таких условиях вопрос о том, где заканчивается финансово-правовое воздействие и начинается сфера иных отраслей права либо сфера автономии участников оборота, из сугубо теоретического превращается в вопрос законодательной техники и правоприменительной практики.

Если в общей теории права проблема пределов правового регулирования получила монографическую разработку (труды Т.В. Милушевой, Е.С. Зайцевой), то в науке финансового права она до сих пор рассматривалась фрагментарно – применительно к отдельным институтам и без установления взаимосвязи с сущностью самой публичной финансовой деятельности. С этой точки зрения рецензируемая работа является первым в отечественной финансово-правовой науке комплексным исследованием, направленным на формирование целостной концепции пределов правового регулирования публичной финансовой деятельности, охватывающей как ее традиционные направления (бюджетную деятельность, налогообложение, финансовый контроль), так и направления, порожденные цифровой трансформацией публичных финансов.

Методологическую основу диссертационного исследования Савиной А.В. составили общефилософский диалектико-материалистический метод, общенаучные методы познания (сравнительный анализ, синтез, системный подход, логический метод) и специальные методы (историко-правовой, формально-юридический, лингвистический, сравнительно-правовой). Положительной оценки заслуживает то, что применение каждого метода в работе не декларируется, а подкреплено конкретным исследовательским результатом. Комплексное применение названных методов обеспечило достоверность и обоснованность результатов исследования.

Диссертационное исследование Савиной А.В. основывается не только на достижениях представителей науки финансового права, но и на трудах по философии и общей теории права, конституционному и административному праву, истории экономических учений.

Заслуживает одобрения широта использованной финансово-правовой доктрины. В работе нашли отражение фундаментальные труды по теории финансовой деятельности государства (Е.Ю. Грачевой, Э.Д. Соколовой, А.Д. Селюкова, Р.В. Шагиевой, Н.И. Химичевой, А.И. Худякова) и работы по различным аспектам финансового права (Л.Л. Арзумановой, Н.М. Артемова,

К.С. Бельского, О.В. Болтиновой, Д.В. Винницкого, О.Н. Горбуновой, А.В. Демина, С.В. Запольского, М.В. Карасевой, Д.Л. Комягина, Ю.А. Крохиной, И.И. Кучерова, Н.В. Омелёхиной, А.Г. Пауля, Н.А. Поветкиной, Е.В. Покачаловой, М.Б. Разгильдиевой, И.В. Рукавишниковой, С.В. Рыбаковой, А.А. Ситника, Ю.К. Цареградской, И.А. Цинделиани, Н.А. Шевелевой, А.А. Ялбулганова и других ученых). Отдельного внимания заслуживает использование выводов представителей административно-правовой (Д.Н. Бахраха, А.Н. Козырина, Б.М. Лазарева, Б.В. Россинского, Ю.Н. Старилова) и конституционно-правовой (С.А. Авакьяна, В.В. Комаровой, С.В. Нарутто, Г.Д. Садовниковой, Т.Я. Хабриевой) науки, что соответствует межотраслевому характеру избранной проблемы и паспорту специальности 5.1.2.

Список использованных источников и литературы включает 538 наименований, а текст диссертации сопровожден 869 постраничными сносками, что свидетельствует о добросовестной работе автора с источниками.

Научная новизна рецензируемой диссертации заключается в том, что в ней впервые в науке финансового права сформирована теоретическая концепция пределов правового регулирования публичной финансовой деятельности, построенная на философских, общетеоретических, конституционно-правовых и финансово-правовых основаниях. Диссертантом разграничены понятия «предел в праве» и «предел правового регулирования», раскрыт триализм последнего, определено его соотношение с правовой определенностью и неопределенностью, свободой, справедливостью и правовым ограничением, обоснована роль конституционных и отраслевых принципов как механизма, через который пределы правового регулирования проявляются в сфере публичных финансов. Автором сформулированы определения понятий «публичная финансовая деятельность», «правовое регулирование финансовых отношений», «пределы свободы в сфере публичной финансовой деятельности», «политика невмешательства», «неэффективное использование бюджетных средств», предложена типология пределов финансового (налогового) контроля, обоснованы границы финансово-правового регулирования в сфере цифровых валют, цифровых финансовых активов и искусственного интеллекта.

Результаты проведенного исследования получили необходимую апробацию. Основные положения и выводы диссертации изложены в 58 научных работах общим объемом 45,77 печатных листа, в том числе в 22

статьях в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации, в 2 статьях в изданиях, индексируемых в международных базах цитирования, в монографии «Дозволение как способ правового регулирования бюджетных отношений» (2023) и главе коллективной монографии (2026). Результаты исследования апробированы на международных и всероссийских научных мероприятиях.

Исследование позволило автору получить новые научные результаты, представленные в 15 положениях, выносимых на защиту.

Наибольшего внимания заслуживают, в частности, следующие положения:

– разработана концепция пределов правового регулирования публичной финансовой деятельности как совокупность теоретических взглядов, обосновывающих роль пределов в установлении границ допустимого вмешательства государства в финансовую сферу и служащих этико-правовым ориентиром, позволяющим отличать законное регулирование от деструктивного правового давления в сфере финансов (с. 16–17);

– разграничены понятия «предел в праве» как вспомогательный инструмент обозначения объективных (пространственных, временных, денежных) и субъективных (права, обязанности, полномочия, ответственность) границ и «предел правового регулирования» как граница воздействия государства посредством правовых норм на поведение индивидов и общественные отношения; раскрыт триализм предела правового регулирования, включающего объем регулируемых отношений, границы поведения воздействующего субъекта и объем правового воздействия, выражаемого через обязывания, запреты и дозволения (с. 17–18);

– обосновано, что предел правового регулирования есть граница правовой определенности, а публичная финансовая деятельность не может осуществляться в условиях абсолютной определенности; предложено различать алеаторическую и эпистемическую финансовую неопределенность и рассматривать практику экспериментального типа как средство ее уменьшения (с. 19–20);

– доказано, что «предел в праве» и «правовое ограничение» являются различными категориями, тогда как предел правового регулирования выступает формой правового ограничения властных полномочий государства (муниципальных образований), выполняющей регулятивную и защитную функции (с. 21);

– выявлено, что конституционные принципы и принципы финансового права, его подотраслей и институтов представляют собой «невидимый каркас», через который пределы правового регулирования проявляются в сфере публичных финансов, устанавливая не только юридические, но и нравственные рамки вмешательства государства в экономическую деятельность (с. 22);

– сформулировано определение публичной финансовой деятельности, охватывающее наряду с деятельностью органов публичной власти деятельность юридических лиц публичного права, создаваемых государством (муниципальными образованиями) (с. 22);

– обоснована категория политики невмешательства как балансирующей меры в пределах правового регулирования публичной финансовой деятельности, состоящей в отказе от принуждающего воздействия на финансовые правоотношения, для которых характерны самостоятельность и проявление собственной воли их участников (с. 23);

– раскрыто публично-правовое значение легального определения казны как конструкции, предназначенной для реализации публичных интересов через бюджетный механизм (с. 24–25);

– предложена типология пределов финансового (налогового) контроля с выделением внешних пределов, обусловленных целями и принципами контроля, и внутренних пределов, закрепленных в правовых нормах и определяющих круг уполномоченных лиц, объект, процедуру и правовые последствия контроля; разграничены пределы правового регулирования налогового контроля и ограничения на его осуществление (с. 25–26);

– определены границы финансово-правового регулирования цифровой валюты, майнинга и криптобиржи и сформулирован вывод о тенденции к расширению публичной финансовой деятельности в этой сфере (с. 27);

– внесены предложения по совершенствованию законодательства: о дополнении статьи 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации термином «неэффективное использование бюджетных средств» (с. 25) и о дополнении части 2 статьи 17 Федерального закона «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» указанием на деятельность, связанную с разработкой, внедрением или коммерциализацией технологий искусственного интеллекта (с. 27–28).

Можно с уверенностью констатировать, что представленные положения, выносимые на защиту, являются выводами, характеризующими новизну диссертационного исследования. Выводы и предложения Савиной А.В. обоснованы и достоверны, позволяют констатировать личный вклад

диссертанта в развитие науки финансового права, могут быть использованы в законотворческой и правоприменительной деятельности, при подготовке учебников, учебных пособий, программ и лекций по финансовому и налоговому праву.

Структура диссертационного исследования обусловлена его целью и задачами, отличается логической последовательностью и включает введение, четыре главы, объединяющие шестнадцать параграфов, заключение и список использованных источников и литературы. Объем работы – 491 страница.

Первая глава «Теоретико-правовые основы предела правового регулирования» (с. 33–123) закладывает общетеоретический фундамент авторской концепции и посвящена философским, лингвистическим и общеправовым характеристикам предела правового регулирования, а также его соотношению со смежными категориями.

В *первом параграфе* исследуется сущность предела в философско-лингвистическом аспекте. Диссертант обоснованно констатирует, что законодатель, широко используя термин «предел», не определяет его содержание и целевую функцию, что порождает расхождения в толковании правовых норм. Заслуживает поддержки предложение рассматривать предел как вспомогательный инструмент правового регулирования, действующий при основных способах регулирования – обязывании, запрете и дозволении. Убедительно показано, что экспериментальный подход законодателя, реализуемый в ограниченных территориальных и временных рамках, позволяет внедрять инновации в сфере публичных финансов без дестабилизации сложившихся финансовых отношений.

Во *втором параграфе* аргументирована позиция, согласно которой правовое регулирование в любой правовой системе обусловлено естественными пределами, вытекающими из исторически сложившихся форм организованности общества и системы социальных норм. Автор доказывает, что предмет публичной финансовой деятельности подлежит исторической детерминации, а изменение объема правового регулирования напрямую связано с позитивными и негативными вызовами времени. Существенный интерес для науки финансового права представляет выделение постоянных и временных функций публичной финансовой деятельности, при реализации которых пределы правового регулирования проявляются с разной степенью устойчивости.

В *третьем параграфе* предел, определенность и неопределенность рассматриваются как взаимосвязанные и функционально дополняющие друг друга категории. Диссертант, опираясь на исторический материал,

показывает, что потребность в формализации пределов правового регулирования в сфере финансов возникла как ответ на произвол во взимании обязательных платежей. Положительной оценки заслуживает вывод о том, что пределы правового регулирования не устраняют финансовую неопределенность, но структурируют ее, а также авторская трактовка фискальной неопределенности как объективного свойства публичной финансовой деятельности.

Четвертый параграф посвящен соотношению категорий «предел», «свобода» и «справедливость». Заслуживает внимания вывод о том, что за содержательную основу предела правового регулирования, обладающего высокой степенью абстрактности, следует принимать требование справедливости как одну из фундаментальных целей осуществления публичной власти, а также обоснование прямой и обратной зависимости между справедливостью и количеством и субъектной направленностью установленных законодателем пределов. Предложенные определения пределов свободы в объективном смысле и свободы участников финансовых правоотношений в субъективном смысле обогащают понятийный аппарат финансового права.

В *пятом параграфе* проведено сопоставление предела и ограничения. Диссертант убедительно доказывает, что правовое ограничение, влияя на способ реализации права, сохраняет его объем и содержание, тогда как правовой предел определяет границы самого права и способен изменять его объем; ограничения имеют субъективную природу, а пределы в праве могут носить как объективный, так и субъективный характер. На этой основе сформулировано определение предела правового регулирования как формы правового ограничения властных полномочий государства.

Вторая глава «Публично-правовые основы финансовой деятельности» (с. 124–249) посвящена теоретическим и историческим аспектам развития публичной финансовой деятельности в России и раскрывает конституционно-правовые предпосылки установления пределов ее правового регулирования.

В *первом параграфе* проведен ретроспективный анализ конституционно-правовых и финансово-правовых норм начиная с Конституции 1918 г. Диссертант обоснованно показывает, что изменения конституций отражают расширение или сужение правовых пределов в финансовой сфере, а Конституция Российской Федерации занимает высшую позицию в системе правового регулирования публичной финансовой деятельности, задавая не только юридические, но и нравственные, временные

и социальные стандарты взаимодействия государства и общества. Существенное теоретическое значение имеет вывод о том, что принципы права являются прообразом правовых пределов.

Во *втором параграфе* исследованы особенности и пределы правового регулирования публичной финансовой деятельности в федеративном государстве. Заслуживает поддержки трактовка разграничения предметов ведения и полномочий как универсального триединого механизма, сочетающего разграничение прав, обязанностей и ответственности, а также вывод о том, что пределы правового регулирования выполняют функцию поддержания баланса между централизацией и децентрализацией властных полномочий.

В *третьем параграфе* раскрыто значение категории «интерес» для установления правовых пределов. Автор аргументирует нарастающую взаимообусловленность частных и публичных интересов, разграничивает национальный интерес как формализованное понятие и публичный интерес как понятие абстрактно-теоретическое и приходит к выводу, что публичный интерес является составной частью национального интереса. Убедительно показано, что именно правовые пределы обеспечивают уравнивающую силу при дисбалансе частных и публичных интересов.

В *четвертом параграфе* раскрыто понятие и субъектный состав публичной финансовой деятельности. Диссертант обосновывает, что понятие публичной финансовой деятельности шире понятия финансовой деятельности государства (муниципальных образований), поскольку охватывает деятельность юридических лиц публичного права, создаваемых государством и наделяемых полномочиями по формированию, распределению и использованию фондов денежных средств. Анализ статуса государственных корпораций, публично-правовых компаний и Центрального банка Российской Федерации в качестве субъектов публичной финансовой деятельности выполнен обстоятельно и с привлечением обширного нормативного материала.

Пятый параграф посвящен финансовой политике как критерию направленности публичной финансовой деятельности. Достоинством работы следует признать обоснование политики невмешательства как балансирующей меры в пределах правового регулирования, а также выводы о принадлежности ценорегулирования к направлениям финансовой политики государства и о необходимости сохранения за рыночными отношениями доли свободы, достаточной для развития экономики.

Третья глава «Пределы правового регулирования отдельных направлений публичной финансовой деятельности» (с. 250–345) переводит общетеоретические выводы в плоскость подотраслей и институтов финансового права.

В *первом параграфе* обосновывается необходимость рассмотрения казны в публично-правовой плоскости. Диссертант доказывает, что от подходов к управлению государственным имуществом зависит объем неналоговых доходов публично-правовых образований, раскрывает публично-правовую природу казны как юридической конструкции, предназначенной для реализации публичных интересов через бюджетный механизм, и выявляет тенденцию к отмене региональных законов о казне при сохранении ее экономической роли финансового резерва.

Во *втором параграфе* исследованы пределы правового регулирования бюджетной деятельности. Заслуживает поддержки предложение различать пределы правового регулирования бюджетной деятельности, ориентированные на процесс и инструменты, и пределы правового регулирования бюджетных отношений, связанные с результатами и ответственностью.

В *третьем параграфе* акцент сделан на пределах правового регулирования в сфере налогообложения и налогового контроля. Диссертант формулирует типологию внешних и внутренних пределов финансового (налогового) контроля и последовательно разграничивает пределы правового регулирования налогового контроля как устойчивые рамки, установленные законодательством, и ограничения на его осуществление как гибкие временные и процедурные меры, вводимые ввиду особых обстоятельств. Обоснованно подчеркнуто, что невключение налогового контроля в сферу действия общих законов о государственном контроле (надзоре) свидетельствует о самостоятельности его правил и процедур.

Четвертая глава «Пределы правового регулирования публичной финансовой деятельности в условиях цифровизации» (с. 346–417) посвящена наиболее динамично развивающейся части предмета финансового права.

В *первом параграфе* показано, что цифровизация не только преобразует подходы к управлению публичными финансами, но и формирует новую парадигму финансово-правового регулирования.

Во *втором параграфе* исследуются пределы правового регулирования цифровой валюты и цифровых финансовых активов. Автор аргументированно показывает, что, несмотря на преимущественно частноправовую природу цифровых валют и цифровых финансовых активов,

их распространение не может оставаться вне публичного регулирования ввиду угроз оттока капитала, легализации преступных доходов, уклонения от налогообложения и рисков для денежно-кредитной политики, и определяет границы финансово-правового воздействия в этой сфере.

Третий параграф посвящен пределам правового регулирования искусственного интеллекта в финансово-правовой сфере. Диссертант справедливо отмечает отсутствие среди принципов Национальной стратегии развития искусственного интеллекта на период до 2030 года принципов финансово-правового содержания, обосновывает роль финансово-правового стимулирования и, в частности, налоговых льгот и преференций в развитии технологий искусственного интеллекта и выявляет затруднения, связанные с отсутствием четкого категорирования субъектов предпринимательской деятельности в этой сфере.

В *заключении* (с. 418–429) подведены итоги исследования, сформулированы основные выводы и предложения по совершенствованию законодательства.

Обобщая изложенное, можно сделать вывод, что Савиной А.В. удалось создать содержательный научный труд, в котором теоретические положения о пределах правового регулирования органично соединены с анализом действующего финансового законодательства и практики его применения, а сама категория предела впервые раскрыта как системообразующий элемент теории публичной финансовой деятельности.

При общей положительной оценке диссертационного исследования Савиной А.В. необходимо отметить ряд положений, которые носят дискуссионный характер и нуждаются в дополнительной аргументации.

Во-первых, в п. 8 положений, выносимых на защиту (с. 22), и в выводах по четвертому параграфу второй главы (с. 213) диссертант расширяет круг субъектов публичной финансовой деятельности за счет юридических лиц публичного права, «функционирующих на праве государственной или муниципальной собственности». Поддерживая саму идею о том, что публичная финансовая деятельность не сводится к деятельности органов публичной власти, нельзя не отметить, что избранная формулировка вызывает вопросы. Прежде всего, категория «юридическое лицо публичного права» остается доктринальной: действующее законодательство ее не закрепляет, оперируя конструкциями государственной корпорации, публично-правовой компании, государственного (муниципального) учреждения и унитарного предприятия. Использование в дефиниции понятия, лишенного легального содержания,

ослабляет ее прикладное значение, тем более что сам диссертант ставит терминологическую однозначность во главу угла (п. 2 положений, с. 17). Далее, признак «функционирование на праве государственной или муниципальной собственности» не согласуется с примерами, которые приводит автор (с. 199, 204, 206–211). Имущество, переданное государственной корпорации Российской Федерацией, в силу статьи 7.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях» является собственностью самой корпорации; аналогичное правило установлено статьей 5 Федерального закона «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в том числе применительно к Фонду развития территорий, деятельность которого подробно анализируется на с. 206–208. Государственные (муниципальные) учреждения и унитарные предприятия, в свою очередь, обладают имуществом на праве оперативного управления или хозяйственного ведения, а не «на праве собственности». Тем самым включенный в дефиницию признак либо исключает из числа субъектов публичной финансовой деятельности те организации, ради которых дефиниция расширялась, либо нуждается в иной формулировке – например, через указание на создание организации публично-правовым образованием и наделение ее публичными функциями и полномочиями в сфере формирования, распределения и использования фондов денежных средств. Хотелось бы услышать позицию диссертанта по этому вопросу в ходе защиты.

Во-вторых, в п. 10 положений, выносимых на защиту (с. 24–25), и в выводах по первому параграфу третьей главы (с. 263) диссертант обосновывает, что легальное определение казны представляет собой «фундаментальную основу, устанавливающую пределы сфер действия публичного и частного права», а формула «не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями» выступает критерием, отделяющим казну как объект финансово-правового регулирования от имущества, находящегося в самостоятельном обороте. Идея рассмотрения казны в публично-правовой плоскости, безусловно, плодотворна. Вместе с тем предложенное прочтение пункта 4 статьи 214 Гражданского кодекса Российской Федерации представляется дискуссионным. Названная формула разграничивает распределенное и нераспределенное государственное имущество, однако и то и другое остается объектом права государственной собственности и подчиняется нормам гражданского законодательства (статьи 214, 294, 296 ГК РФ); граница между вещно-правовым режимом казенного

имущества и режимом имущества, закрепленного за предприятиями и учреждениями, не тождественна границе между публичным и частным правом. Кроме того, заключительный тезис о том, что управление имуществом казны «на иных правовых основаниях, таких как аренда, продажа» выводит соответствующие отношения из-под действия финансового права, не вполне согласуется с собственным анализом автора. На с. 260 и 263 диссертант обоснованно указывает, что доходы от использования и продажи государственного (муниципального) имущества являются неналоговыми доходами бюджетов (статьи 41, 42, 51 БК РФ), администрируются главными администраторами доходов (статья 160.1 БК РФ) и охватываются полномочиями Счетной палаты Российской Федерации (статья 21.1 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации», с. 261). Из этого следует, что гражданско-правовая сделка с имуществом казны и финансово-правовое отношение по зачислению и учету полученных доходов сосуществуют, а предел финансово-правового регулирования проходит не по виду сделки, а по ее стадии: финансовое право регулирует не распоряжение имуществом, а движение денежных средств, полученных в результате такого распоряжения. Уточнение авторской позиции в этой части придало бы концепции пределов большую внутреннюю согласованность.

В-третьих, в п. 11 положений, выносимых на защиту (с. 25), а также на с. 280 и 307 диссертант предлагает дополнить статью 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации термином «неэффективное использование бюджетных средств», понимаемым как «завышение объема бюджетных средств, выделенных на приобретение товаров (работ, услуг) без экономической обоснованности и целесообразности, при котором наблюдается существенная разница между фактической стоимостью товаров (работ, услуг) и потраченной суммой из бюджета на аналогичные товары (работы, услуги)». Стремление автора устранить декларативность принципа эффективности и обеспечить его санкцией заслуживает поддержки, однако само предложение нуждается в дополнительной проработке по трем направлениям.

Первое. Статья 34 БК РФ раскрывает принцип эффективности через два самостоятельных критерия – экономности и результативности, что диссертант верно воспроизводит на с. 274. Предложенная дефиниция охватывает лишь один из них – закупку по завышенной цене, оставляя за границами понятия недостижение заданного результата при полном освоении средств, приобретение неиспользуемого имущества, расходы, которых

можно было избежать, то есть те случаи, которые сам автор перечисляет на с. 278 в качестве типичных проявлений неэффективности. Тем самым объем предлагаемого понятия оказывается уже объема принципа, к которому оно привязывается.

Второе. Признаки «существенная разница» и «экономическая целесообразность» носят оценочный характер и не снабжены количественными либо процедурными ориентирами. Между тем именно диссертант убедительно доказывает, что предел правового регулирования есть граница правовой определенности (п. 5.1 положений, с. 19), а введение бюджетного нарушения с оценочным составом едва ли отвечает этой установке и, по существу, воспроизводит ту неопределенность, на преодоление которой направлено предложение. Не вполне ясно и соотношение предлагаемой дефиниции с правовой позицией, изложенной в пункте 23 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22.06.2006 № 23, которую автор приводит на с. 275 и 279: конкретные расходы могут быть признаны неэффективными лишь при доказанности возможности достичь того же результата с меньшими затратами, что предполагает не сопоставление цен как таковое, а оценку альтернатив.

Третье. С точки зрения структуры Бюджетного кодекса Российской Федерации статья 34 расположена в главе 5, закрепляющей принципы бюджетной системы, тогда как понятия бюджетных нарушений и применяемых за них бюджетных мер принуждения сосредоточены в части четвертой Кодекса (главы 29–30, статьи 306.1–306.8). Дополнение статьи 34 определением нарушения само по себе не создаст основания для применения мер принуждения: для этого необходимо одновременное включение соответствующего состава в главу 30 БК РФ по модели статьи 306.4, а также решение вопроса об административной ответственности должностных лиц по образцу статьи 15.14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Хотелось бы, чтобы диссертант пояснил, каким образом предлагаемая норма должна быть встроена в систему бюджетных мер принуждения.

В-четвертых, в п. 14 положений, выносимых на защиту (с. 27), и на с. 397 диссертант определяет границы финансово-правового регулирования цифровой валюты, майнинга и криптобиржи, относя к их числу, в частности, «налоговое регулирование отношений, связанных с цифровой валютой и ее майнингом в рамках экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций». Формулировка представляется неточной.

Федеральный закон от 29.11.2024 № 418-ФЗ, на который автор ссылается на с. 395, установил общий порядок налогообложения операций с цифровой валютой и доходов от майнинга: цифровая валюта признана имуществом для целей Налогового кодекса Российской Федерации, введены специальные правила определения налоговой базы по операциям с цифровой валютой (статья 282.3 НК РФ), обязанность оператора майнинговой инфраструктуры сообщать сведения в налоговый орган (статья 86.5 НК РФ) и ответственность за ее неисполнение (статья 129.15 НК РФ), что сам диссертант воспроизводит на с. 395–396. Действие этих норм не обусловлено участием налогоплательщика в экспериментальном правовом режиме; экспериментальный режим, возможность установления которого предусмотрена Федеральным законом от 08.08.2024 № 223-ФЗ, касается лишь использования цифровой валюты во внешнеторговых расчетах и проведения организованных торгов ею. Следовательно, налогово-правовое регулирование отношений в сфере цифровой валюты носит общий, а не экспериментальный характер, а пределы финансово-правового воздействия в этой сфере в действительности шире, чем указано в п. 14. Отмеченное обстоятельство не ослабляет, а, напротив, усиливает авторский тезис о тенденции к расширению публичной финансовой деятельности в сфере цифровых валют, однако редакция положения нуждается в уточнении.

В связи с тем же параграфом хотелось бы услышать аргументацию диссертанта относительно предложения (с. 397–398) дополнить Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» статьей 26.1 «Полномочия Правительства Российской Федерации в области цифровых валют». Полномочия Правительства Российской Федерации по установлению требований, запретов и ограничений в сфере майнинга уже закреплены Федеральным законом «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в редакции Федерального закона от 08.08.2024 № 221-ФЗ и реализованы на подзаконном уровне. Федеральный конституционный закон закрепляет полномочия Правительства Российской Федерации в сфере экономики, бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики в обобщенном виде, и перенесение на уровень конституционного законодательства детальных предписаний о лимитах энергопотребления при майнинге выглядит несоразмерным юридической силе акта. Отметим также, что это предложение не нашло отражения ни в положениях, выносимых на защиту, ни в заключении диссертации.

В-пятых, в п. 15 положений, выносимых на защиту (с. 27–28), и на с. 414–417 обосновывается наличие пробела, состоящего в том, что «рамки правового регулирования инновационной деятельности не включают в себя признаки разработки и внедрения технологий искусственного интеллекта», и предлагается дополнить часть 2 статьи 17 Федерального закона «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» указанием на «деятельность, связанную с разработкой, внедрением или коммерциализацией технологий искусственного интеллекта». Существование пробела вызывает сомнения. Определение инновационной деятельности, закрепленное в статье 2 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике» и воспроизведенное самим автором на с. 414, сформулировано предельно широко – как деятельность (включая научную, технологическую, организационную, финансовую и коммерческую), направленная на реализацию инновационных проектов; разработка и внедрение технологий искусственного интеллекта по своей природе представляют собой научную, научно-техническую и инновационную деятельность и потому охватываются действующей редакцией без специального упоминания. Об этом свидетельствует и приводимый диссертантом пример (с. 413): грантовая поддержка проектов в сфере искусственного интеллекта в объеме 821 млн рублей была предоставлена через Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере именно как через государственный фонд поддержки инновационной деятельности, то есть в рамках действующей формулировки. Кроме того, предлагаемая редакция вводит категорию государственных фондов поддержки «деятельности, связанной с разработкой, внедрением или коммерциализацией технологий искусственного интеллекта», которая не предусмотрена статьей 15.1 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике», так что изменение одного лишь Закона № 209-ФЗ оказалось бы недостаточным. Наконец, выделение одной технологии из ряда сквозных цифровых технологий (квантовые вычисления, робототехника, технологии распределенного реестра) ставит вопрос о критерии такого выделения и о рисках казуистичности законодательного текста. Более перспективным, как представляется, было бы обоснование предложения на уровне подзаконного регулирования порядка предоставления субсидий либо через категорию приоритетных направлений научно-технологического развития.

В-шестых, хотелось бы обратить внимание диссертанта на редакцию п. 9 положений, выносимых на защиту (с. 23; см. также с. 223, 247), согласно

которой первостепенная задача публичной финансовой деятельности состоит в придании правовой формы направлениям финансовой политики «в целях исполнения поручений Президента Российской Федерации, содержащихся в ежегодных Посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации». Ежегодное послание, несомненно, является документом стратегического планирования, определяющим приоритеты финансовой политики (пункт «е» статьи 84 Конституции Российской Федерации, Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации»). Однако сведение целевой установки публичной финансовой деятельности к исполнению поручений, содержащихся в одном документе, представляется излишне узким: направления финансовой политики формируются также основными направлениями бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики, основными направлениями единой государственной денежно-кредитной политики, национальными проектами и государственными программами, и сам автор на с. 220–221 обращается к первым из них. Схожее уточнение уместно и в п. 9.1: самообложение граждан, приведенное как, пример отношений, свободных от принуждения, вводится по решению местного референдума (схода граждан), однако после принятия такого решения соответствующие платежи становятся обязательными для всех жителей муниципального образования (его части), поэтому признак «отсутствие принуждения» характеризует лишь стадию введения, но не стадию исполнения платежа.

Следует подчеркнуть, что высказанные замечания носят дискуссионный характер, не затрагивают концептуальных основ работы и направлены на осмысление диссертантом поставленных проблем в дальнейшей научно-исследовательской деятельности.

Диссертационное исследование Савиной А.В. логично структурировано, изложено юридически грамотно, рассуждения автора последовательны и аргументированы. Содержание диссертации соответствует избранной теме, а также заявленным цели и задачам. Выводы и рекомендации, сформулированные в диссертации, и положения, выносимые на защиту, являются в целом обоснованными и достоверными, обладают научной новизной и имеют теоретическое и практическое значение для науки финансового права.

Автореферат Савиной А.В. отвечает предъявляемым требованиям и отражает основное содержание диссертационной работы.

Диссертационное исследование Савиной Анны Владимировны на тему «Пределы правового регулирования публичной финансовой деятельности» соответствует паспорту научной специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки), отвечает требованиям Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842.

Диссертация Савиной Анны Владимировны является самостоятельной, завершенной научно-квалификационной работой, в которой содержится решение крупной научной проблемы и на основании выполненных автором исследований разработаны теоретические положения, совокупность которых можно квалифицировать как научное достижение в области публично-правовых (государственно-правовых) наук, а ее автор – Савина Анна Владимировна – заслуживает присуждения ей ученой степени доктора юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки). Отзыв подготовлен профессором кафедры финансового права, доктором юридических наук, доцентом Бит-Шабо И.В., научная специальность 12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право.

Отзыв обсужден и одобрен на заседании кафедры финансового права (протокол № 3 от 2 октября 2026 года)

Заведующий кафедрой финансового права
ФГБОУ ВО «Российский государственный
университет правосудия имени В.М. Лебедева»
кандидат юридических наук, доцент И.А. Цинделиани

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский государственный университет правосудия имени В.М. Лебедева».
Почтовый адрес: 117418, г. Москва, Новочеремушкинская ул., д. 69.
Тел.: +7 (495) 718-19-66.
Электронная почта: oko@rsuj.ru.
Web-site: www.rgup.ru.

ПОДПИСЬ ЗАВЕРЯЮ
Заместитель начальника
Управления кадров

Цинделиани И.А.
Бит-Шабо И.В.