В Диссертационный совет 24.2.336.02, созданный на базе ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»
125993, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 7, ст. 22.

ОТЗЫВ
ОФИЦИАЛЬНОГО ОППОНЕНТА
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.

Современная трансформация публичной финансовой деятельности происходит одновременно по нескольким направлениям: расширяются функции государства, связанные с публичными финансами, усложняются механизмы формирования, распределения и использования публичных фондов денежных средств, изменяются основы денежного обращения, совершенствуется публичный финансовый контроль, активно внедряются цифровые технологии и т.д.

В этой связи все большую актуальность приобретает проблема установления и осмысления уже существующих пределов правового регулирования публичной финансовой деятельности. Вместе с тем, нельзя не отметить, что поиски смыслов пределов в праве, необходимости их закрепления велись, так или иначе, на протяжении всей истории существования государства и права. В финансовом праве встречаются научные работы (в основном, научные статьи), идейно выстроенные вокруг проблемы пределов правового регулирования, однако в них усматривается некая фрагментарность, рассмотрение их в рамках отдельных институтов.

Новый уровень сложности проблеме придает цифровизация публичной финансовой деятельности. Например, сейчас остро обсуждается массовое внедрение цифрового рубля в Российской Федерации, особенно в контексте

обязательств продавцов по принятию расчетов в цифровой валюте и права покупателей на такие расчеты, где должны быть гарантии в техническом оснащении и удобстве для их осуществления.

Расширение технологических возможностей ставит новые вопросы о границах прав и обязанностей участников общественных отношений, которых затрагивают изменения в сфере публичных финансов, о границах допустимого государственного контроля, о границах соотношения публичных интересов с интересами граждан и бизнеса по защите имущественной автономии.

Перечисленные доводы свидетельствую о том, что диссертационная работа Савиной Анны Владимировны выполнена на весьма актуальную и интересную тему, как в теоретическом, так и в практическом отношении.

С теоретической точки зрения актуальность исследования обусловлена тем, что несмотря на наличие научных трудов, касающихся общих вопросов публичной финансовой деятельности, пределов правового регулирования общественных отношений в целом, автор проводит анализ пределов правового регулирования публичной финансовой деятельности, рассматривая ряд интересных научных вопросов, философствуя о соотношениях пределах правового регулирования с категорией предела в праве, соотнося предел правового регулирования с понятиями определенности, неопределенности, ограничения, свободы, справедливости, выявляет отличительные признаки, доказывая необходимость разделения этих понятий и важность терминологической точности для сферы публичного права в целом и, в частности, для финансового права. Автор также углубляет научное знание о направлениях публичной финансовой деятельности, исследует характер пределов правового регулирования в них.

В пользу своевременности подготовленной диссертации свидетельствую выводы автора, предлагаемые в положениях, выносимых на защиту.

В диссертации А.В. Савиной наблюдается глубокий анализ позиций ученых различных отраслей и институтов права: теории государства и права,

конституционного права, финансового права, предпринимательского права и др.

Усматривается и серьезный подход соискателя к осмыслению характера проявления пределов в праве в различных нормативных правовых актах и актах правоприменения, что в следствие отражается в положениях, выносимых на защиту.

Научный труд Анны Владимировны представляется собой системное исследование, в котором рассмотрены теоретико-правовые основы предела правового регулирования, публично-правовые основы финансовой деятельности, пределы правового регулирования отдельных направлений публичной финансовой деятельности, и, что видится особо актуальным, пределы правового регулирования публичной финансовой деятельности в условиях цифровизации.

Соискателем сформулирован следующий объект исследования – комплекс государственно-правовых явлений, определяющих границы правового регулирования публичной финансовой деятельности и общественных отношений, складывающихся в результате такого урегулирования.

В работе поставлена важная цель, которая сводится к формированию 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. Цель обусловила задачи, которые диссертант Савина А.В. сформулировала логично и последовательно.

Научная новизна диссертации не вызывает сомнений, поскольку работа является первым комплексным исследованием, в котором проведен глубокий анализ предела правового регулирования публичной финансовой

деятельности. Автор проявил научную смелость, обратившись к категориям, которые в финансово-правовой доктрине практически не разрабатывались. Уже сам факт постановки и решения столь масштабной и нетривиальной научной проблемы позволяет квалифицировать представленную работу как пионерскую, открывающую новое направление в финансово-правовых исследованиях и создающую концептуальную основу для дальнейших изысканий в этой области.

Теоретическую ценность имеет предлагаемая Анной Владимировной концепция пределов правового регулирования публичной финансовой деятельности, под которой диссертант понимает совокупность теоретических взглядов, обосновывающих роль и значение пределов в правовом регулировании публичной финансовой деятельности в целях установления границ допустимого вмешательства государства в финансовую сферу для обеспечения устойчивости, эффективности и легитимности публичных финансов как основы функционирования общества и государства на основе конституционных и финансово-правовых принципов. Концепция является этико-правовым ориентиром, позволяющим отличать законное регулирование от деструктивного правового давления в сфере финансов и призвана способствовать инновационному развитию правового регулирования публичных финансов путем внедрения более гибких рамок в проведении финансовой политики для оперативного реагирования на глобальные вызовы современности. А.В. Савина определяет и элементы, составляющие данную концепцию (с. 16-17 диссертации). Следует признать, что представленная концепция призвана обогатить финансово-правовую науку, стать основой для будущих научных работ в связанной проблематике.

Структура работы обусловлена целью, а также задачами исследования, элементами которого являются: введение, четыре главы, состоящие из 16 параграфов, заключение, список использованных источников и литературы.

Диссертация характеризуется научной строгостью, четкостью и последовательностью изложения в ней материала.

Результаты диссертационного исследования обладают высокой степенью достоверности, обеспечены грамотно проработанной теоретической и методологической основой.

Автором проанализирован большой массив научной литературы, нормативных правовых актов, судебной практики, что повысило качество работы и позволило сделать выводы более аргументированными.

В первой главе диссертации, посвящённой теоретико-правовым основам предела правового регулирования, А.В. Савиной удалось заложить концептуальный фундамент, который ранее отсутствовал в финансово-правовой науке. Автор впервые в отечественной доктрине провёл столь глубокий и многоаспектный теоретический анализ категории «предел правового регулирования» применительно к публичной финансовой деятельности, выведя её изучение за рамки сугубо отраслевого подхода. Среди достоинств работы можно назвать сформулированные автором четкие разграничения понятий «предел в праве» и «предел правового регулирования», которые, несмотря на очевидную схожесть понятий, имеют разные содержательные смыслы. На страницах 17-18 диссертации Анна Владимировна раскрывает содержание каждого их них.

Особого внимания заслуживает проведённое в первой главе соотношение предела правового регулирования с такими смежными категориями, как определённость, неопределённость, свобода, справедливость и ограничение (положения 5, 5.1-5.3, с. 19-21 автореферата; с. 60-123 диссертации). Именно здесь автор вводит в научный оборот финансового права ряд новых категорий. Обосновывается необходимость применения экспериментального подхода (экспериментальные правовые режимы, специальные налоговые режимы) для минимизации неопределённости в длительной перспективе.

Заинтересовали и создали основу для дальнейшего осмысления и дискуссий пункт 8 положений, выносимых на защиту, в котором соискатель резюмирует, что публичная финансовая деятельность осуществляется не только публичной властью, но и юридическими лицами, создаваемыми государством (муниципальным образованием), – юридическими лицами публичного права, функционирующими на праве государственной или муниципальной собственности (с. 22), пункт 10, в котором отмечено, что определение казны, закрепленное в гражданском законодательстве, представляет собой фундаментальную основу, устанавливающую пределы сфер действия публичного и частного права.

Заслуживают поддержки, предложенные автором определения понятий правового регулирования финансовых отношений (положение 7), публичной финансовой деятельности (положение 8).

Интересны размышления диссертанта и в тексе работы, которые, несмотря на невключенность их в положения, выносимые на защиту, имеют существенную научную ценность и могут стать основой для будущих научных изысканий. Так, например, Анна Владимировна отмечает, что потребность в формальном закреплении границ и объемов прав и обязанностей, а также ответственности обусловлена исторически, приводя примеры с отсылкой к событиям VI-VIII веков (с. 63). И далее, видится, что ретроспективный анализ многих явлений, так или иначе, связанных с публичной финансовой деятельностью и пределами ее правового регулирования, приводит автора к существенным выводам. Это касается и острой проблемы конфискации через сверхналогообложение в 1917 г. (с.141), и вопросов установления пределов в разграничении предметов ведения и полномочий (с.149-153), и пределов ценорегулирования как публично-правовой категории (с.240), а также ряда иных вопросов.

Следует поддержать соискателя в освещении им роли финансовой политики для публичной финансовой деятельности, их взаимосвязи и соотношении.

Анна Владимировна описывает интересное наблюдение: «Первостепенной задачей публичной финансовой деятельности является придание правовой формы направлениям финансовой политики, формирование или изменение механизма финансово-правового регулирования общественных отношений в целях исполнения поручений Президента РФ, содержащихся в ежегодных Посланиях Президента РФ Федеральному Собранию РФ» (с. 247).

Проводя широкий и всесторонний анализ публичной финансовой деятельности, осуществляемой в современных условиях, диссертант системно рассматривает наиболее популярные явления в цифровой реальности и взаимовлияние двух сфер: цифровизации и публичной финансовой деятельности. Видится, что проанализирован большой объем нормативных правовых актов и документов, регулирующих вопросы цифровизации финансов (частных и публичных), где все большее значение приобретает аспект децентрализации финансов. Согласимся с позицией автора в том, что «с учетом национальных интересов государству необходимо самостоятельно разрабатывать и контролировать децентрализованные технологии, чтобы избежать риска утраты контроля над важными процессами, а не полагаться на внешних разработчиков» (с. 360). Видится интересным следующий довод соискателя: «цифровые технологии требуют новых управленческих подходов, в то время как посредством осуществления публичной финансовой деятельности формируются стратегические рамки цифровой трансформации» (с. 368).

В работе обосновано затронута и тема правового регулирования искусственного интеллекта в финансово-правовой сфере, аргументировано, что принципы развития и использования технологий искусственного

интеллекта (далее – ИИ) в России нуждаются в дополнительных корректировках и требуют включения в свой состав принципов, ориентированных и на государственную деятельность, в том числе публичную финансовую деятельность (стр. 408), справедливо отмечено, что в настоящее время трудности для установления основ налогового стимулирования ИИ-сферы состоят в отсутствии четкого категорирования субъектов предпринимательской деятельности, занимающихся деятельностью, направленной на развитие ИИ, а также целью которых является коммерциализация разработок в сфере ИИ (с. 411).

В диссертации имеются и другие интересные, смелые и обоснованные выводы.

В то же время, несмотря на высокую оценку диссертационного исследования, возникает ряд вопросов, требующих пояснений автора или вызывающих дискуссию.

1. При исследовании пределов правового регулирования публичной финансовой деятельности основной акцент сделан преимущественно на федеральном уровне. К сожалению, в диссертации не исследуется региональная и муниципальная нормативно-правовая база, регулирующая финансовую деятельность в субъектах РФ и муниципальных образованиях. В связи с этим в работе остаются недостаточно раскрытыми особенности проявления пределов на субфедеральном уровне, которые обусловлены действием принципов бюджетного федерализма, разграничением полномочий между разными уровнями власти. Возникает вопрос, в чем состоит специфика этих пределов? Являются ли они едиными для всех уровней публичной власти или имеют собственную конфигурацию, обусловленную различием задачи и объемом компетенции? Представляется, что без специального анализа особенностей пределов правового регулирования на региональном и муниципальном уровнях авторская концепция остается не в полной мере завершенной.

2. В диссертации обосновывается значимость категорий публичного и национального интереса для установления пределов правового регулирования публичной финансовой деятельности (с. 17, 165-184 диссертации), при этом автор приходит к выводу, что публичный интерес является важнейшей частью национального интереса (с. 184). Однако данное соотношение раскрыто недостаточно полно и последовательно. В работе не проведено четкого разграничения содержания этих категорий применительно к финансово-правовому регулированию. На с. 178 диссертации автор пишет: «Реализация национальных интересов – поддержание и защита ценностей, определенных Конституцией РФ, сохранение баланса между интересами государства (политическими интересами), общества (социальными), бизнеса (экономическими) и отдельных лиц (частными)». То есть интересы государства приравниваются к политическим интересам, что вызывает вопрос и о соотношении публичного интереса и политического интереса. Возникает вопрос: в каких случаях для установления пределов правового регулирования публичной финансовой деятельности законодатель должен руководствоваться публичным интересом, а в каких – национальным?

3. В выводах по параграфу 2 главы 3 (с. 306-307) автор предлагает разделять пределы правового регулирования бюджетной деятельности (ориентированные на процесс её осуществления и инструменты) и пределы правового регулирования бюджетных отношений (связанные с результатами и ответственностью). Однако, бюджетные отношения возникают непосредственно в процессе бюджетной деятельности, и их пределы неразрывно связаны. В работе не показано, как это разграничение может использоваться в правотворческой и правоприменительной практике. Например, какие конкретно нормы Бюджетного кодекса РФ следует отнести к пределам бюджетной деятельности, а какие – к пределам бюджетных отношений? Каким образом это разграничение повлияет на квалификацию

бюджетных нарушений, на определение ответственности участников бюджетного процесса, на разрешение судебных споров?

4. Положение 9.1 (с. 23 автореферата; с. 248 диссертации) вводит категорию «политика невмешательства» и определяет её как балансирующую меру в пределах правового регулирования публичной финансовой деятельности, заключающуюся в неиспользовании механизма принуждающего воздействия на финансовые правоотношения, характеризующиеся самостоятельностью и проявлением собственной воли участниками таких отношений. Категория выглядит недостаточно определённой. Публичная финансовая деятельность по своей природе предполагает активное правовое регулирование, поэтому такой термин может вводить в заблуждение. Даже отказываясь от принудительных мер, государство продолжает устанавливать правовые рамки, определять порядок, условия и последствия соответствующих действий. Автору стоило бы разграничить невмешательство как отсутствие регулирования и невмешательство как отказ от принудительных методов в рамках регулирования. Утверждение о «замене контроля наблюдением и мониторингом» также нуждается в уточнении. Наблюдение и мониторинг – формы контрольной деятельности. Говорить о «замене контроля» не вполне корректно; скорее, меняются формы и методы контроля. Не раскрыто и то, как политика невмешательства соотносится с принципом законности и обязанностью государства обеспечивать финансовую безопасность. Не показано, как она вписывается в общую систему целей и задач финансовой политики государства, ориентированной на максимальную мобилизацию финансовых ресурсов. Не противоречит ли она фискальным интересам государства?

5. В положении 11 (с. 23 автореферата; с. 280 диссертации) предлагается дополнить статью 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации термином «неэффективное использование бюджетных средств», под которым понимается «завышение объёма 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)». Как определяется «существенная разница»? Кто и на основании каких методик будет её устанавливать? Не приведёт ли это к субъективизму в правоприменении? Автору следовало бы предложить более формализованные критерии оценки неэффективности. Кроме того, следует отметить, что критерии, о которых идёт речь, уже выработаны в системе государственного финансового контроля, а именно Стандартом внешнего государственного аудита (контроля) СГА 104 «Аудит эффективности» (утверждён постановлением Коллегии Счётной палаты РФ от 9 февраля 2021 г. № 2ПК) предусмотрены базовые критерии, прямо нацеленные на выявление неэффективного использования ресурсов.

6. В положении 12 и в тексте параграфа 3 главы 3 (с. 333-342) автор разграничивает ограничения на осуществление налогового контроля (временные, процедурные меры, вводимые в связи с особыми обстоятельствами) и пределы правового регулирования налогового контроля (устойчивые рамки, устанавливаемые законодательством). Но на с. 335-336 в числе внешних пределов правового регулирования налогового контроля названы не только Налоговый кодекс РФ, но и нормативные правовые акты органов власти, принимаемые ввиду экономической или политической необходимости, например, постановления Правительства РФ о приостановлении проверок. Такие акты носят временный характер и по логике самого автора являются ограничениями, а не пределами. Получается противоречие: если ограничения – это временные и процедурные меры (с. 341-342), то почему они отнесены к внешним пределам? На с. 341 автор прямо указывает, что «ограничения на осуществление налогового контроля и пределы правового регулирования налогового контроля являются двумя различными понятиями в праве», однако на с. 335-336 относит временные

постановления Правительства РФ к внешним пределам, что с этим разграничением не согласуется. Автору следует чётче определить грань между пределами и ограничениями при осуществлении налогового контроля.

7. Публичная финансовая деятельность включает не только бюджетную, налоговую и контрольно-надзорную составляющие, но и управление государственным (муниципальным) долгом. В диссертации неоднократно упоминаются казна, долговые обязательства, однако самостоятельного анализа пределов правового регулирования долговых отношений нет. В главе 3 § 1 (с. 250-264) подробно исследуется казна, но на с. 255-256 лишь констатируется, что долговые обязательства РФ, её субъектов и муниципалитетов полностью и без условий обеспечиваются всем находящимся в собственности этих публично-правовых образований имуществом, составляющим соответствующую казну, и исполняются за счёт средств соответствующего бюджета, а казна выступает, в некотором роде, залогом, гарантией выполнения государством, его субъектами и муниципальными образованиями своих долговых обязательств. Эти упоминания носят иллюстративный характер и не сопровождаются анализом пределов правового регулирования долговых отношений. Между тем именно в сфере управления государственным (муниципальным) долгом особенно остро стоят вопросы соотношения публичных интересов и финансовой устойчивости, определения границ заимствований, пределов ответственности публично-правовых образований. Без рассмотрения этого направления концепция пределов правового регулирования публичной финансовой деятельности остаётся неполной.

Отмеченные дискуссионные вопросы не влияют на теоретическую и прикладную ценностью проанализированного труда, а также не препятствуют выводу о том, что диссертационное исследование Савиной Анны Владимировны, выполненное на тему «Пределы правового регулирования публичной финансовой деятельности» является законченной, самостоятельной научно-квалификационной работой, в которой решена крупная научная

проблема, а совокупность разработанных автором теоретических положений можно квалифицировать как научное достижение. Диссертационная работа полностью отвечает требованиям, установленным Положением о присуждении ученых степеней, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842 (в актуальной редакции), а ее автор – Савина Анна Владимировна заслуживает присуждения ученой степени доктора юридических наук по научной специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Официальный оппонент:

Доктор юридических наук, доцент (12.00.04)
профессор кафедры теории права и
государственно-правовых дисциплин
Волгоградского института управления –
филиала РАНХиГС **Светлана Михайловна Миронова**

5 октября 2026 г.

Миронова Светлана Михайловна
Волгоградский институт управления – филиал федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования
«Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»
400066, г. Волгоград, ул. Гагарина, д. 8, тел. +7 (8442) 24-17-21
e-mail: mironova-sm@ranepa.ru

ПОДПИСЬ С.М. Миронова ЗАВЕРЯЮ
Начальник отдела кадров
О.В. Славик
8 октября 2026 г.