

В Диссертационный совет МГУ.051.4
Московского государственного
университета им. М. В. Ломоносова,
г.Москва, Ленинские горы, д. 1,
стр. 13–14, 4-й учебный корпус

ОТЗЫВ ОППОНЕНТА

**на диссертацию Шевляковой Алины Николаевны
«Сбалансированность бюджета государства: правовые аспекты»,
представленную на соискание ученой степени кандидата
юридических наук по специальности
5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки
(М., 2026 – 208 с.)**

Для современных публично-правовых образований обеспечение сбалансированности бюджетов позиционируется в качестве одного из ключевых лейтмотивов финансово-экономической политики, включено в фокус правового регулирования, что обуславливает непреходящую актуальность выбранной темы диссертационного исследования. Автор справедливо отмечает повышение интереса к правовым исследованиям проблем сбалансированности бюджета с начала 2000-х годов. В связи с чем представленное диссертационное исследование может рассматриваться как логическое продолжение научного поиска, предопределяемого потребностью

в наработке научно-практического материала, призванного заполнить некий «доктринальный вакуум», сформировавшийся в отечественной финансово-правовой науке советского периода в данной сфере, повысить эффективность действующего правового регулирования.

Поставленная диссертантом цель формирования концепции эффективного финансово-правового механизма обеспечения сбалансированности бюджетов как одного из ключевых принципов бюджетной системы Российской Федерации, безусловно, заслуживает поддержки. Определенные задачи исследования, использованная методологическая, теоретическая, нормативная и эмпирическая основы исследования позволили автору достичь результата научного поиска.

Диссертация подготовлена на кафедре финансового права юридического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова; рекомендована и представлена к защите в диссертационный совет МГУ.051.4 Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова.

Работа состоит из введения, трех глав, включающих восемь параграфов, заключения, списка иллюстративного материала, библиографического списка использованных источников и литературы. Работа выглядит законченным научным исследованием данного уровня, соответствует авторской логике.

В первой главе «Содержание правового принципа сбалансированности и его место в системе бюджетного права Российской Федерации» рассматриваются понятие сбалансированного бюджета и соотношение одноименного принципа с иными принципами бюджетной системы Российской Федерации. Во второй главе «Механизм бюджетной сбалансированности: понятие, методы» представлено авторское видение концепции механизма бюджетной сбалансированности, исследованы прямые и косвенные методы ее обеспечения. В третьей главе «Сбалансированность бюджета как условие бюджетной устойчивости» автор анализирует соотношение «сбалансированности бюджета» и «сбалансированности бюджетной системы» как финансово-правовых категорий, рассматривая их в

условиях федерализма и единства публичной власти в государстве. Кроме того, особое внимание диссертантом уделено оценке места и роли принципа сбалансированности бюджетной системы для целей обеспечения финансовой устойчивости государства.

Диссертация может быть оценена как комплексное исследование, проведение которого завершено выводами, имеющими значимость для финансово-правовой науки, совершенствования действующего законодательства и правореализационной практики.

Так, вызывают научный и прикладной интерес предложенные автором дефиниции финансово-правовых категорий, в частности такой как «механизм бюджетной сбалансированности» (тезис 3, выносимый на защиту, с.3 диссертации), анализ соотношения понятий «сбалансированность бюджетов» и «сбалансированность бюджетной системы» (тезис 6, выносимый на защиту, с. 13 диссертации), выделение методов обеспечения сбалансированности бюджетов, их систематизация, дифференциация на прямые и косвенные, анализ целевого воздействия каждого из них (тезис 3, выносимый на защиту, с. 14 диссертации). Имеют практическое значение предложения автора по совершенствованию бюджетно-правового регулирования в части формирования «защищенных статей» бюджета (тезис 4, выносимый на защиту, с. 14 диссертации), бюджетного правила как метода обеспечения сбалансированности бюджетов (тезис 5, выносимый на защиту, с. 15 диссертации). Заслуживают поддержки и другие предложения диссертанта.

Наряду с общей положительной оценкой исследования представляется возможным высказать ряд замечаний и предложений, которые могут служить основой для научной полемики:

Диссертантом применен нетрадиционный подход к формулировке объекта научного исследования, отличающийся от используемого в работах правовой тематики, определяющих объект как те или иные общественные отношения, социально правовой феномен. Современная методология права не сформировала в качестве императива жестких требований к категорированию

объекта диссертационного исследования, в связи с чем хотелось бы на публичной защите услышать позицию автора, обосновывающую выбор в качестве объекта исследования «... правовой механизм ... как совокупность применяемых правовых методов» (с. 9 диссертации). В продолжение, поддерживая содержание выбранной диссертантом цели исследования, обращают на себя внимание отдельные позиции в ее формулировании как «... механизма бюджетной сбалансированности бюджетов ... с целью реализации правового принципа сбалансированности» (с. 10 диссертации). Далее хотелось бы уточнить, отождествляет ли автор при характеристике методологической основы научного исследования такие фундаментальные правовые категории, как правовые институты и методы (с. 10 диссертации «... правовые институты (методы), составляющие единый механизм бюджетной сбалансированности бюджетов ...»)? Кроме того, в работе диссертант поясняет, что для целей научного исследования в рамках единого механизма бюджетной сбалансированности вводится «промежуточный уровень обобщения», а именно, категория «метод» как «обособленный правовой инструмент» (с. 12, 49 – 50 диссертации). В целом не вызывает возражений позиция автора в части рассмотрения механизма правового регулирования с применением системного подхода как родового объекта, представленного определенным видовым разнообразием, каждый из которых в свою очередь состоит из набора элементов – правовых средств (юридических норм, правоотношений и пр.) и призван решать ту или иную задачу самостоятельно либо во взаимодействии с другими в рамках достижения общей цели сбалансированности бюджета. В то же время, терминологический аппарат, сложившийся в современной юридической науке, имеет в определенной степени устоявшийся смысловой контекст. В связи с чем, вероятно, устойчивость авторской позиции возможно оценить по прошествии времени, в последующих правовых исследованиях.

Далее, в положении, выносимом на защиту (тезис 3), автор определяет «механизм бюджетной сбалансированности как систему организационно-

правовых методов, которыми обеспечивается целевое воздействие на общественные отношения в сфере публичных финансов» (с. 13 – 14 диссертации). С учетом вышеизложенного, на публичной защите хотелось бы услышать мотивированную позицию диссертанта, что предлагается понимать под механизмом обеспечения сбалансированности бюджетов: систему институтов, систему методов, систему правовых методов или систему организационно-правовых методов, в чем между используемыми категориями автор видит тождество, а в чем различие, и как авторский подход коррелирует с устоявшимся доктринальным пониманием перечисленных категорий в современной юриспруденции.

Вызывает некоторые вопросы положение, выносимое на защиту (тезис 2), в котором автор в качестве условия достижения сбалансированности бюджета указывает только на три принципа бюджетной системы, раскрывая их содержание (с. 36 – 46 диссертации). Не вызывает сомнений значимость реализации данных принципов, в том числе и для достижения сбалансированности бюджетов. В то же время возникает вопрос о причине неотнесения к данным принципам иных, например, такого как принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов. Поддерживая тезис о значимости принципа эффективности использования бюджетных средств для обеспечения сбалансированности бюджетов, сложно согласиться с интерпретацией данного принципа, представленной автором, что именно «наилучший результат как таковой, полученный при осуществлении расходов бюджета» непосредственно обеспечивает сбалансированность бюджета (с. 44 диссертации). Кроме того, эффективность как характеристика качества финансовой деятельности находит закрепление в системе принципов различных институтов финансового права. Толкование данного принципа, в том числе и те положения актов высших судебных органов, на которые ссылается диссертант, раскрывает его содержание применительно к результату использования публичного фонда денежных средств, достигаемому в процессе планирования и осуществления расходов, в связи с

чем эффективность использования бюджетных средств рассматривается в качестве принципов бюджетной системы РФ. Принцип эффективности доходов бюджетов в контексте, рассмотренном в диссертации, думается, более корректно относить к принципам налоговой системы, отражающий уровень налогового бремени, а не к принципам бюджетной системы как таковой (с. 44 – 45 диссертации). Что же касается приведенного автором в работе примера, связанного с деятельностью Федеральной налоговой службы, то, полагаем, более точным рассматривать его в контексте реализации принципа эффективности государственного финансового контроля. Не рассматривал ли диссертант возможность для целей исследования применять более высокий уровень научного абстрагирования, не ограничиваться принципом эффективности в рамках бюджетно-правового регулирования, а использовать механизмы финансово-правовой отрасли в целом, что позволило бы не нарушать внутриотраслевую логику системы финансового права?

Заслуживает поддержки предлагаемая диссертантом дифференциация «методов (в авторской интерпретации данного понятия) обеспечения сбалансированности бюджетов» на прямые и косвенные. При этом ряд косвенных методов, рассмотренных в работе, находят закрепление в актах финансового законодательства РФ (в частности, бюджетное прогнозирование, бюджетное планирование). Однако такие выделенные автором методы, как институт политической ответственности, пересмотра структуры доходов бюджета, напрямую не находят закрепления в нормативных актах в рамках бюджетных процедур. В связи с этим возникает закономерный вопрос, видит ли диссертант необходимость их финансово-правового (либо возможно, иного отраслевого) регулирования, если да, то какие правовые модели могли бы быть предложены?

В целом работа может быть отнесена к исследованиям теоретических проблем финансово-правового регулирования, в работе предпринята попытка формирования новых знаний на высоком уровне абстрагирования, создавая специфический понятийный аппарат, основанный на философских

категориях, методологии права. Предлагаемые диссертантом дефиниции заслуживают внимания и поддержки. Тем не менее, представляется, что некоторые авторские определения нуждаются в уточнении. Так, например, критикуя закрепленное в ведомственных правовых актах финансового органа легальное определение бюджетного риска как возможного события, негативно влияющего на результат исполнения бюджетной процедуры, в т.ч. на операцию (действие) по выполнению бюджетной процедуры, а также на качество финансового менеджмента главного администратора (администратора) бюджетных средств, автор предлагает рассматривать бюджетный риск в широком контексте, определяя его как «любое событие и (или) явление, негативно влияющее на исполнение бюджета по доходам и расходам» (с. 107 – 110 диссертации). Не ограничивает ли, в свою очередь, такой подход бюджетный риск исключительно одной стадией бюджетного процесса, а именно исполнением бюджетов (состоящей из ограниченного перечня бюджетных процедур), и только в части доходов и расходов бюджетов, исключая при этом источники финансирования бюджетов?

Поддерживая позицию автора, что в моделях бюджетных правил, в числе других, можно выделять такие как ограничение государственного долга и ограничение дефицита бюджета, сложно согласиться с выводом о том, что «между ограничением дефицита и ограничением размера государственного долга нет существенной разницы ни с правовой, ни с экономической точек зрения» (с. 70 диссертации). Действительно, государственный долг, представленный различными видами займов, является следствием дефицита бюджета. Тем не менее, теоретически возможны ситуации возникновения в течение года государственных долговых обязательств в форме краткосрочных займов при общем бездефицитном исполнении бюджета. Кроме того, бюджетный дефицит имеет также иные источники покрытия (помимо займов), процедуры управления дефицитом бюджета и управления государственным долгом различны и по экономическому, и по политическому содержанию, а также в части правового регулирования представлены различными

юридическими моделями. Так, управляя дефицитом бюджета, реализуя закрепленный в ст. 33 Бюджетного кодекса РФ принцип бюджетной системы, стремясь к минимизации дефицита и удержанию его в пределах ограничений, установленных в ст. 92, 92.1 Бюджетного кодекса РФ, объем государственного долга может как сохраняться на прежнем уровне, так и изменяться в большую либо меньшую стороны.

Высказанные замечания и предложения носят уточняющий, дискуссионный характер. Научная значимость диссертации состоит в решении научной задачи по выработке новых и обладающими элементами новизны положений, касающихся финансово-правового механизма обеспечения сбалансированности бюджетов бюджетной системы РФ. Материалы диссертации могут служить основой для совершенствования финансового законодательства Российской Федерации.

Основные научные результаты диссертации опубликованы в рецензируемых научных изданиях, в т.ч. указанных в перечне ВАК Минобрнауки России, отражают основное содержание работы. Автором проведена надлежащая апробация исследования в докладах и выступлениях на различных конференциях (форумах).

Содержание диссертации соответствует специальности, по которой она рекомендована к защите. Автореферат диссертации соответствует структуре диссертации и отражает ее основное содержание.

Изложенное выше является основанием для выводов о том, что диссертация Шевляковой Алины Николаевны на тему «Сбалансированность бюджета государства: правовые аспекты» является научно-квалификационной работой, в которой на основании выполненных автором исследований содержится решение научной задачи, имеющей значение для развития финансового права и финансово-правовой науки; отвечает требованиям, установленным Московским государственным университетом имени М.В.Ломоносова к работам подобного рода. Содержание диссертации соответствует специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-

правовые) науки (по юридическим наукам), а также критериям, определенным пп. 2.1–2.5 Положения о присуждении ученых степеней в Московском государственном университете имени М.В.Ломоносова. Диссертационное исследование оформлено согласно требованиям Положения о совете по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук Московского государственного университета имени М.В.Ломоносова. Автор диссертации, Шевлякова Алина Николаевна, заслуживает присуждения искомой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Заместитель директора

Административного департамента

Министерства финансов Российской Федерации,

доктор юридических наук

Н.В.Омелёхина

«7» сентября 2026 г.

*подпись Ветра
Советник Департамента
развития персонала*

Контактные данные:

тел.: + 7 (495) 913-11-11 доб.*1113, e-mail: omelikhina.n.v@minfin.gov.ru

Специальность, по которой официальным оппонентом защищена диссертация: 12.00.04 - Финансовое право; налоговое право; бюджетное право

Адрес места работы:

109097, г. Москва, ул. Ильинка, д.9

Министерство финансов Российской Федерации, Административный департамент

Тел.: + 7 (495) 913-11-11 доб.*1113, e-mail: omelikhina.n.v@minfin.gov.ru