

О Т З Ы В

официального оппонента

на диссертацию Рустама Мирзаевича Мирзаева на тему:

«Фискальные полномочия публично-правовых образований»,

представленную в диссертационный совет 02.1.002.02, созданный на базе

ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения

при Правительстве Российской Федерации», на соискание ученой

степени кандидата юридических наук по специальности:

5.1.2. Публично-правовые (государственно- правовые науки)

(Москва, 2023. 265 с).

Фискальные полномочия публично-правовых образований относятся к предмету исследования нескольких социальных наук. К задачам правовой науки относятся: определение правовых основ налогообложения, их содержания, формирование правовых инструментов и средств, предназначенных для обеспечения реализации публично-правовыми образованиями своих фискальных полномочий. Право взимать налоги – одно из важнейших суверенных прав государства. Между тем, содержание и условия реализации данного права не являются статичными. Актуальность темы исследования определяют следующие обстоятельства. Во-первых, это существенное изменение макроэкономических, политических и правовых условий международного взаимодействия государств, формирование многополярного мира, стремление Российской Федерации к организации международных отношений на условиях равенства и уважения государственного суверенитета всех участников. Такая международная повестка обуславливает необходимость анализа всей финансовой деятельности государства и муниципальных образований на предмет ее актуальности меняющимся внешним условиям для успешного преодоления новых вызовов.

Во-вторых, это технологическая революция, как объективная предпосылка трансформации общественных отношений в широких сферах: культурной, экономической, духовной, что также требует пересмотра юридических конструкций воздействия государства на жизнь общества. Важнейшая роль в проведении изменений отводится налогообложению, которое в условиях трансформации общественных отношений решает не только задачу формирования публичных денежных фондов, но и является одним из конкурентных качеств государства, определяющих его место и роль в современном мироустройстве.

Диссертация Р.М. Мирзаева носит теоретико-прикладной характер. Теоретическое значение заключается в решении диссертантом следующих задач: разработка понятия «фискальные полномочия», определение принципов реализации фискальных полномочий, уточнение содержания принципа фискального федерализма, определение элементов финансово-правового статуса публично-правовых образований как носителей фискальных полномочий государства. Практическое значение диссертационного исследования заключается в выработке предложений по совершенствованию нормативно-правового регулирования в реализации публично-правовыми образованиями фискальных полномочий.

Для решения указанных задач Р.М. Мирзаевым использованы системно-правовой, сравнительно-правовой, формально-юридический и другие общенаучные и частноправовые методы познания. Дедуктивный метод познания применен при исследовании правовой природы категории «полномочие» применительно к понятию «фискальные полномочия публично-правовых образований» (с.16-42 диссертации). Посредством анализа выявлено распределение фискальных полномочий между уровнями организации публичной власти в Российской Федерации. Сравнительно-правовой метод познания позволил диссертанту раскрыть содержание принципа фискального федерализма и выявить их особенности в правовой системе Российской Федерации (с. 93-95 диссертации). Соблюдение правил

формальной логики определяют правильность суждений диссертанта по основным выводам проведенного исследования.

Диссертация Р.М. Мирзаева состоит из введения, трех глав, девяти параграфов, заключения и библиографического списка. Композиция научного исследования позволила диссертанту достичь цели исследования и решить поставленные задачи. Формируя последовательность научного познания, диссертант переходит от исследования общих положений о фискальных полномочиях публично-правовых образований к исследованию гарантий и отдельных вопросов реализации фискальных полномочий. Определив предмет исследования, диссертант анализирует его правовую природу, выявляет цели и принципы реализации фискальных полномочий (Глава I диссертации). Далее диссертант определяет и исследует гарантии реализации фискальных полномочий: нормативно-правовые основы, государственный финансовый контроль (Глава II диссертации). Методологически верным следует признать включение некоторых аспектов реализации фискальных полномочий (принципа федерализма и баланса интересов при разграничении фискальных полномочий) в отдельную главу (Глава III диссертации), поскольку данная сфера отличается по субъектам права и применяемым методам правового регулирования. Композиция научного исследования отвечает требованиям целостного единства, последовательности и логичности изложения.

Первая глава диссертационного исследования «Фискальные полномочия как правовая категория» посвящена разработке понятия фискальные полномочия публично-правовых образований, выявлению целей и принципов реализации фискальных полномочий, правовому статусу субъектов фискальных полномочий. Исследуя общее понятие «полномочия», а также связанные с ним понятия «компетенция», «предмет ведения», диссертант разрабатывает собственное определение фискальных полномочий публично-правовых образований, определяет его содержание, отраслевую принадлежность норм, устанавливающих субъектный состав фискальных полномочий и их правовой статус. Особое значение для науки налогового

права представляет исследование понятий фискального суверенитета государства и фискальной юрисдикции. Следует согласиться с выводом диссертанта о том, что фискальный суверенитет дает основания для возможности государства по своему усмотрению применять позитивные обязывания с целью формирования собственных финансовых ресурсов и аккумуляции их в бюджетной системе, независимо от каких-либо дополнительных условий (с. 32 диссертации), выступает основой для реализации фискальных полномочий, а юрисдикция есть возможность их реального применения в конкретной ситуации (с. 33 диссертации).

Исследуя соотношение понятий фискальные, налоговые и бюджетные полномочия Р.М. Мирзаев приходит к выводу о том, что налоговые полномочия заключаются в введении, изменении и отмене налогов и определяются актами законодательства о налогах и сборах. Фискальные полномочия носят более широкий характер и могут быть реализованы на основании различных федеральных законов. Аргументированным является вывод диссертанта о тесной связи фискальных и бюджетных полномочий публично-правовых образований: фискальные полномочия направлены на формирование доходов бюджетов посредством позитивного обязывания, основанного на суверенитете Российской Федерации, а посредством реализации бюджетных полномочий осуществляется определение соответствующего уровня бюджетной системы, в который должны быть зачислены доходы (с. 39-41 диссертации). Особое значение для науки финансового права имеет предложенное диссертантом определение фискальных полномочий как основанной на государственном суверенитете возможности публично-правовых образований формировать доходы собственных бюджетов в целях финансирования публичных функций и задач посредством позитивного обязывания частных лиц к уплате налогов и иных обязательных платежей.

Целостность исследования во многом определена выявлением цели и принципов реализации публично-правовыми образованиями своих

фискальных полномочий. Принимая позицию, согласно которой формирование доходов бюджетов выступает только промежуточной целью, следует констатировать, что фискальные полномочия служат средством для достижения основных конституционных целей существования государства (с. 45 диссертации). Такая иерархичность целей предполагает, что реализация фискальных полномочий основана на ряде общеправовых и отраслевых принципов, к которым автор относит принцип равенства плательщиков, соразмерности, экономической обоснованности, единства экономического пространства, фискального федерализма, самостоятельности финансовой деятельности органов местного самоуправления, равенства полномочий субъектов РФ и муниципальных образований, законности, разграничения доходов, плановости, открытости, эффективности (с. 50 диссертации).

Ключевым элементом понятия «фискальные полномочия» является их носитель – субъект фискальных полномочий. Заслуживает поддержки вывод диссертанта о том, что фискальные полномочия не сводятся к интересам какого-либо одного государственного органа или должностного лица, поскольку являются воплощением публичного интереса всего населения, проживающего на территории публично-правового образования. Органы публичной власти не выражают самостоятельно властную волю, все их полномочия производны от воли публично-правовых образований и определяются законом (с. 67 диссертации).

Логически верным и последовательным является обращение Р.М. Мирзаева к вопросу гарантий реализации фискальных полномочий, к которым диссертант относит нормативно-правовые гарантии, институциональные гарантии (органы государственной власти), а также возможность применять принуждение и иные меры воздействия, направленные на побуждение обязанных лиц к должному поведению. Налоговое нормотворчество посредством представительной демократии легитимирует фискальные полномочия публично-правовых образований. Диссертант справедливо отмечает, что наличие собственного избранного

народом законодательного (представительного) органа является квалифицирующим и необходимым для субъекта фискальных полномочий (с. 88 диссертации). Практическое значение для обеспечения принципа законности в реализации фискальных полномочий имеет обращение диссертанта к вопросу влияния цифровизации на законодательный процесс. Трудно не согласиться с позицией Р.М. Мирзаева о том, что открытость данных и обмен информацией позволят взаимно снизить транзакционные издержки всех публично-правовых образований и улучшить эффективность в принятии решений (с. 91 диссертации).

Убедительно аргументируя приоритет законодательной формы реализации фискальных полномочий, диссертант справедливо отмечает, что в кризисных условиях усиливается роль исполнительных органов государственной власти (с.97 диссертации). Однако в обычных условиях возрастающее влияние исполнительных органов власти вызывает опасения для фискальных полномочий субъектов РФ и муниципальных образований (с. 101 диссертации).

Исследование нормативно-правовых гарантий фискальных полномочий позволило автору охарактеризовать императивный характер фискальных полномочий, а также определить некоторые диспозитивные элементы финансово-правового метода регулирования, в частности, разграничение фискальных полномочий между публично-правовыми образованиями (между областями и входящими в их состав автономными округами), соглашения в рамках институтов государственно-частного партнерства. Аргументированной является позиция диссертанта о высокой роли государственного финансового контроля в обеспечении фискальных полномочий публично-правовых образований.

В третьей главе диссертационной работы Р.М. Мирзаев обращается к отдельным вопросам реализации фискальных полномочий. Следует согласиться с позицией диссертанта о том, что принцип федерализма относится к одному из наиболее дискуссионных по своему содержанию

принципу реализации фискальных полномочий. Данный принцип тесно связан с сочетанием (балансом) интересов при распределении налоговых доходов между бюджетами бюджетной системы по уровням организации публичной власти, а также с справедливым распределением налоговой базы между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями.

Диссертационное исследование Р.М. Мирзаева «Фискальные полномочия публично-правовых образований» имеет теоретико-прикладной характер, является завершенной научно-квалификационной работой, в которой автором самостоятельно разработаны концептуальные положения о фискальных полномочиях публично-правовых образований.

Однако некоторые положения исследования представляются дискуссионными и требуют уточнения.

1. Определяя цели и принципы реализации фискального суверенитета, автор полагает, что государство самоограничивает фискальные полномочия для того, чтобы излишнее, ничем не ограниченное налогообложение, не привело к быстрому разорению налогоплательщиков и гибели самого государства (с. 42, 45 диссертации). В этом аспекте представляется необходимым уточнить позицию диссертанта о соотношении фискальных полномочий государства и принципа народовластия, закрепленного в части 1 статьи 3 Конституции РФ, а также в отношении допустимых границ ограничения прав и свобод гражданина, предусмотренных частью 3 статьи 55 Конституции РФ. Ограничение фискальных полномочий – это разумное прагматичное волеизъявление государства, или требование народовластия?

2. Представляется дискуссионной позиция Р.М. Мирзаева о том, что интерес государства в реализации фискальных полномочий заключается в финансировании своих функций и задач как можно в большем объеме (с. 44 диссертации). Думается, что такая исходная позиция умаляет значение налоговой конкуренции публично-правовых образований, заключающейся в

формировании эффективного соотношения качества публичных услуг и их стоимости для резидентов.

3. Определяя принципы реализации фискальных полномочий, диссертант отмечает, что принципы носят объективный характер: как доктрина, так и законодатель, и суды лишь выявляют и формулируют принципы, а не создают их (с. 47 диссертации). Представляется необходимым уточнить мнение автора о характере принципа законности в реализации фискальных полномочий.

4. Дискуссионной представляется позиция автора о том, что Российской Федерации принадлежат неограниченные фискальные полномочия, рамки которых определены соответствующими принципами (с.68 диссертации). Диссертанту предлагается уточнить данную позицию с учетом принципа единства публичной власти в Российской Федерации, элементы которой осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории (ст. 132 Конституции Российской Федерации).

В работе присутствуют некоторые неточности и технические погрешности. Приведенные замечания предлагают развить научную дискуссию и не влияют на высокую оценку положений, разработанных Р.М. Мирзаевым. Диссертационное исследование Р.М. Мирзаева «Фискальные полномочия публично-правовых образований» отличается комплексным подходом. Основные положения нашли апробацию в 7 научных публикациях, 6 из которых опубликованы в рецензируемых научных изданиях, перечень которых утвержден Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации. Автореферат в полной мере отражает основные положения диссертации.

Выводы и предложения, изложенные в диссертации, являются обоснованными, достоверными, свидетельствуют о личном вкладе Р.М. Мирзаева в развитие науки финансового права, могут быть использованы в нормотворческой и правоприменительной деятельности, а также как

методологическая основа для дальнейших научных исследований. Материалы диссертации могут быть использованы в учебном процессе при проведении занятий по финансовому и налоговому праву, направленным на изучение фискальных полномочий публично-правовых образований.

В результате анализа представленного исследования следует резюмировать, что диссертация Мирзаева Рустама Мирзаевича на тему: «Фискальные полномочия публично-правовых образований» является самостоятельным научным исследованием актуальной проблемы, отличается новизной и обоснованностью содержащихся в ней теоретических и практических выводов и предложений и представляет собой научно-квалификационную работу, в которой решена научная задача – разработаны концептуальные основы фискальных полномочий публично-правовых образований, что имеет значение для развития науки финансового права.

Диссертация и автореферат соответствуют требованиям раздела II Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842, а соискатель Мирзаев Рустам Мирзаевич заслуживает присуждения ему искомой ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Официальный оппонент:

Садчиков Михаил Николаевич,

доктор юридических наук,

специальность 12.00.04 – финансовое право; налоговое право;

бюджетное право (юридические науки), доцент,

профессор кафедры финансового, банковского и таможенного права

имени профессора Нины Ивановны Химичевой

ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

410056, Саратовская область, город Саратов, ул. Вольская, д.1.

Тел.+7 (8452) 299-202, e-mail: rector@ssla.ru

«12» ноября 2017



М. Н. Зуданова