

В совет по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук 02.1.002.02 Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, д. 34

УТВЕРЖДАЮ:

Проректор по научно-исследовательской деятельности



Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», доктор юридических наук, профессор

 В.Н. Синюков

«30» ноября 2023 года

ОТЗЫВ ВЕДУЩЕЙ ОРГАНИЗАЦИИ

федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» на диссертацию Мирзаева Рустама Мирзаевича, выполненную на тему: «Фискальные полномочия публично-правовых образований», представленной на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Диссертационная работа Мирзаева Рустама Мирзаевича представляет собой сложное и многогранное исследование актуальной темы, посвященной фискальным полномочиям публично-правовых образований, ее теоретическому анализу, вопросам правового регулирования и практике.

Сегодня все чаще и государство, и общество сталкиваются с внешними угрозами и внутренними вызовами, которые требуют активной реакции

органов публичной власти. Необходимы поддержка уязвимых категорий граждан, развитие и модернизация промышленности, стимулирование инвестиций и пр. Эти меры антикризисного регулирования немислимы без значительных бюджетных расходов и соответствующих фискальных полномочий публично-правовых образований.

Несмотря на то, что такие категории как «государственная казна», «налоги», «сборы», «бюджет», «финансовый контроль» существуют давно и в этой связи достаточно разработаны в науке, фундаментальные работы, предметом которых являлись бы исключительно «фискальные полномочия», практически отсутствуют. Исследование этой темы может пролить свет на современные тенденции и предложить новые подходы к управлению государственными финансами.

Автор выявляет ряд значимых и актуальных проблем, связанных с разграничением фискальных полномочий между публично-правовыми образованиями и их реализацией. Поскольку данные проблемы обусловлены, в том числе, несовершенством бюджетного и налогового законодательства, необходимым представляется и проведение в финансовом праве соответствующих научных изысканий. В связи с чем, выбор соискателем темы следует поддержать.

Целью исследования является разработка концептуальных основ разграничения и реализации публично-правовыми образованиями фискальных полномочий в Российской Федерации, выработка соответствующих теоретических положений и практических рекомендаций, направленных на совершенствование установления и реализации фискальных полномочий публично-правовых образований.

С учетом обозначенной цели в работе поставлены и решены следующие задачи:

- разработано определение понятия «фискальные полномочия»;
- определены цели и принципы реализации фискальных полномочий публично-правовых образований;

- публично-правовые образования идентифицированы как носители фискальных полномочий;

- доказано, что гарантиями реализации фискальных полномочий публично-правовыми образованиями являются: создание и функционирование органов публичной власти, действие соответствующих норм права, возможность осуществления контроля и применения мер воздействия;

- определено влияние принципа федерализма на разграничение фискальных полномочий между публично-правовыми образованиями на примере налогообложения доходов;

- выявлены особенности действующей системы зачисления поступающих доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации в контексте понятия фискальных полномочий;

- выработаны предложения по совершенствованию нормативно-правового регулирования в области установления и реализации фискальных полномочий публично-правовыми образованиями.

Для решения указанных задач соискатель использовал как российское, так и зарубежное законодательство, судебную практику и научный опыт. Это позволило ему разработать совокупность научных положений и выводов, которые обладают научной новизной.

Следует отметить хорошо продуманную методологическую основу, представляющую собой системное применение современных юридических методов научного исследования. Удачным и необходимым представляется применение системно-правового метода, при помощи которого диссертантом глубоко исследована система разграничения фискальных полномочий публично-правовых образований и ее элементы.

В начале своей работы автор рассматривает различные подходы к определению понятий «фиск», «финансовый суверенитет», «финансовая юрисдикция», «полномочия», а также их отражение в российском законодательстве и судебной практике. Отдельно следует отметить, что

построение категории «фискальные полномочия» диссертант производит с учетом таких понятий как «налоговые полномочия» и «бюджетные полномочия», что говорит об их концептуальной взаимосвязи. Сформулированное авторское определение представляет собой попытку понятно и четко объяснить сущность фискальных полномочий. В представлении соискателя – это основанная на государственном суверенитете возможность формирования доходов собственных бюджетов для финансирования публичных функций и задач.

Определяя цели и принципы фискальных полномочий, автор, с одной стороны, подчеркивает их теоретическую значимость (с принципами права связаны теоретические разработки в юридической науке, направления развития и совершенствования законодательства), с другой стороны – практическую значимость (фискальные полномочия имеют конкретную направленность – финансирование публичных функций).

Разработанное диссертантом определение фискальных полномочий (положение 1, §1 главы 1) и выделенные принципы их реализации (положение 2, §2 главы 1) имеют большое значение для дальнейшей разработки единых подходов к правовому регулированию обязательных платежей в Российской Федерации, систематизации имеющихся платежей и выработки единых правовых основ для введения новых. Определенные диссертантом принципы могут быть востребованы также и в правоприменительной деятельности.

Интерес для науки финансового права представляет состав фискальных полномочий, в который диссертантом включены полномочия по установлению, введению, изменению, отмене платежа, его распределению и зачислению в бюджетную систему Российской Федерации (с. 39). Данный подход позволяет взглянуть комплексно на весь процесс движения денежных средств от момента появления правового основания для их взимания до момента придания им правового статуса дохода конкретного бюджета.

Отдельно стоит отметить критический анализ современного состояния финансового законодательства на предмет сильного ограничения фискальных полномочий субъектов РФ и муниципальных образований.

Помимо теоретического анализа понятия «фискальных полномочий», соискатель также исследует вопросы реализации фискальных полномочий, отдельно указывая на возможность их договорного урегулирования. Если на федеральном уровне законодатель уделит внимание таким формам, как специальный инвестиционный контракт, соглашение о защите и поощрении капиталовложений, то на региональном уровне – не в полной мере.

Выводы, касающиеся возможности использования договорной формы при реализации фискальных полномочий (положение 5, с.116-124) могут иметь прикладной характер и применяться в дальнейшей нормотворческой деятельности как на региональном уровне, так и на федеральном – при разработке единых подходов к правовому регулированию договоров о предоставлении мер поддержки субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями.

Стоит упомянуть про критический анализ диссертанта подзаконного правотворчества Президента РФ и Правительства РФ в части установлений обязательных платежей и сборов с учетом практики Конституционного Суда РФ. Последнее является особенно важным в связи с большим числом неналоговых платежей и сборов, которые регулируются как отдельными федеральными законами, так и подзаконными актами.

Финансовый контроль и меры государственного воздействия автор рассматривает в качестве элементов гарантий реализации фискальных полномочий. Для возможности защиты интересов субъектов РФ и муниципальных образований, соискатель обосновывает идею об установлении меры компенсационного характера в ст. 306.9 Бюджетного кодекса РФ – «Незачисление (несвоевременное зачисление) средств с казначейских счетов для осуществления и отражения операций по учету и распределению поступлений на единые счета бюджетов».

В третьей главе соискатель переходит от выработки теоретических положений к практическим рекомендациям. Предлагается расширить область выделения субвенции с целью компенсации выпадающих доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, возникающих в результате предоставления налоговых льгот и иных изъятий на федеральном уровне власти (положение 9, с.153-154). Данное предложение должно привести к повышению сбалансированности и финансовой устойчивости региональных и местных бюджетов. Отдельное значение для дальнейшей нормотворческой деятельности имеют наработки автора по проблеме соблюдения баланса интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований при реализации фискальных полномочий (§2 главы 3).

Рассматривая отдельные вопросы реализации фискальных полномочий в Российской Федерации, автор проводит критический анализ принципа федерализма. Поддержки заслуживает идея диссертанта о комплексной защите интересов субъектов РФ и муниципальных образований. По мнению автора, это возможно, как путем предоставления компенсаций в случае, если реализация Российской Федерацией своих фискальных полномочий приводит к снижению доходов бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований, так и путем расширения фискальных полномочий последних.

В то же время, несмотря на высокую положительную оценку диссертации в целом, в работе присутствует несколько дискуссионных моментов:

1. Во-первых, определяя понятие «фискальные полномочия» автор в качестве родового признака использует термин «возможность» – «возможность публично-правовых образований формировать доходы собственных бюджетов». В то же время в ст. 5 Бюджетного кодекса РФ полномочия раскрываются через сочетание слов «права и обязанности органов государственной власти (органов местного самоуправления) и иных участников бюджетного процесса по регулированию бюджетных

правоотношений, организации и осуществлению бюджетного процесса». В этой связи возникает вопрос о соотношении понятий «фискальные полномочия» и «бюджетные полномочия», с учетом того, что второе понятие законодательно закреплено.

Во-вторых, в вышеуказанном определении «фискальные полномочия» реализуются «посредством позитивного обязывания частных лиц к уплате налогов и других обязательных платежей», при этом автор в определении не охватывает иные механизмы реализации фискальных полномочий (например, выработку налоговой политики, поощрение налогоплательщиков, управление государственным долгом и т.д.). Соискателю предлагается дополнительно раскрыть свою позицию по этому вопросу.

2. Конструкция «субъект фискальных полномочий», используемая соискателем представляется не совсем удачной. Возможно, более подходящим видится термин «носитель фискальных полномочий» с учетом того, что фискальные полномочия могут реализовываться в конкретных налоговых, бюджетных и иных финансовых правоотношениях, где также есть субъекты, но не наделенные фискальными полномочиями.

3. На с.76-77 диссертации автор утверждает, что «муниципальные образования в составе городов федерального значения, обладая формально самостоятельными бюджетами, фактически не имеют фискальных полномочий, существуя за счет назначенных им доходов». Соискателю следовало рассмотреть, как повлияло бы предоставление фискальных полномочий таким публично-правовым образованиям на их собственный статус и на статус городов федерального значения. Это обогатило бы содержание работы.

4. В положении 8, выносимом на защиту, говорится о перспективности перехода от обложения дохода по результатам налогового периода и последующего контроля за исполнением обязанностей налогоплательщиками к потранзакционному обложению с текущим перманентным контролем, реализуемым путем фиксации факта, места совершения транзакции и платы за

транзакцию без возложения дополнительных обязанностей на налогоплательщика. При этом из исследования не совсем ясно, как будет реализован предложенный переход, как распределяться налоги по уровням бюджетов бюджетной системы, каким образом будет осуществляться контроль и какие механизмы будут применены для фиксации факта транзакций и платы за них, что, как представляется, требует дополнительных пояснений со стороны автора в ходе публичной защиты.

5. Рассматривая договорные формы в реализации фискальных полномочий, диссертант выделяет три основания для их применения и перечисляет виды договоров (соглашений), которые могут быть заключены по каждому из оснований (с.116-124). В этой связи возникает вопрос: «Данный перечень договорных форм является закрытым или открытым»?

При рассмотрении третьего основания, диссертант ограничивается рассмотрением только имеющихся в законодательстве видов соглашений. Предложения по разработке новых договорных форм не выдвигаются. Соискателю предлагается дать развернутый комментарий по этому вопросу.

6. При рассмотрении фискальных полномочий публично-правовых образований в работе в большей степени внимание уделяется такой форме обязательных платежей как налоги, что имеет под собой определенное основание, учитывая значение налогов для формирования бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Вместе с тем существует достаточно большое число парафискальных платежей. Содержание работы безусловно выиграло, если бы автор рассмотрел подробнее и иные формы обязательных платежей, которые он перечисляет в параграфе 1 главы 1.

В целом замечания носят во многом дискуссионный характер, не снижают значимости полученных результатов и не влияют на положительную оценку диссертационного исследования Мирзаева Рустама Мирзаевича.

Проведенное исследование характеризуется комплексностью и системностью. В диссертации проанализированы значительная эмпирическая

база и теоретическая основа, что придает работе высокое научное качество и свидетельствует о высоком уровне достоверности полученных результатов.

Поставленные цель и задачи работы достигнуты. Научная новизна диссертационного исследования Р. М. Мирзаева выражается в положениях, выносимых на защиту. Основные положения диссертационного исследования отражены в опубликованных автором 6 научных статьях в журналах, включенных в перечень рецензируемых научных изданий, утвержденный Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации. Апробация пройдена автором при выступлениях с докладами на научных конференциях и круглых столах.

Диссертация соответствует заявленной специальности, обладает внутренним единством, содержит новые научные результаты и положения, выдвигаемые для публичной защиты. Выводы автора в работе научно обоснованы и аргументированы, обладают новизной, свидетельствуют о личном вкладе диссертанта в развитие науки финансового права, формируют теоретическую основу для дальнейших научных изысканий, а также актуальны для совершенствования финансового законодательства.

Ведущая организация приходит к заключению, что представленное автором диссертационное исследование выполнено на высоком уровне, является самостоятельной завершенной научно-квалификационной работой, содержащей теоретические положения, совокупность которых можно квалифицировать как решение научной задачи, имеющей значение для развития финансового права.

Учитывая вышеизложенное, можно сделать следующие выводы.

Диссертационное исследование Мирзаева Рустама Мирзаевича, выполненное на тему: «Фискальные полномочия публично-правовых образований» соответствует требованиям, предъявляемым Положением о присуждении ученых степеней, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 24.09.2013 № 842 к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук, а соискатель Мирзаев Рустам

Мирзаевич заслуживает присуждения искомой ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Отзыв подготовлен доктором юридических наук, доцентом, профессором кафедры налогового права федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» Ядрихинским Сергеем Александровичем.

Отзыв обсужден и одобрен на заседании кафедры налогового права федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)».

Протокол № 6 от «28» ноября 2023г.

Заведующий кафедрой налогового права
Федерального государственного автономного
образовательного учреждения высшего образования
«Московский государственный юридический
университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»,
доктор юридических наук, доцент

Д. М. Мошкова

Сведения о ведущей организации:

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

Адрес: 125993, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9, каб. 444

Тел.: +7 (499) 244-88-88 доб. 774

Электронная почта: lab.kfp@msal.ru

Сайт: <https://msal.ru/>

ПОДПИСЬ

3 А В Е Р Я Ю

Начальник отдела

Управления кадров Л. Б. Красильникова

«30» 11 2023 г.

