

**«УТВЕРЖДАЮ»**

Заместитель директора  
Института законодательства и сравнительного  
правоведения при Правительстве  
Российской Федерации,  
доктор юридических наук  
С.А. Синицын



«11» ноября 2022 г.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

### **ФЕДЕРАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОГО УЧРЕЖДЕНИЯ "ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ"**

Диссертация Мирзаева Рустама Мирзаевича на тему: «Фискальные полномочия публично-правовых образований» выполнена в отделе финансового, налогового и бюджетного законодательства федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

В период подготовки диссертации Мирзаев Р.М. являлся аспирантом заочной формы обучения в аспирантуре ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», а также работал в ООО «ГЛОВИС РУС» в должности ведущего специалиста по налоговому учету (2018-2021гг.), в ООО «Айкон Шина» в должности специалиста по налогам (2021- н/в).

В 2008 г. Мирзаев Р.М. окончил НОУ «Современная гуманитарная академия» (программа бакалавриата, направление Экономика, очная форма); в 2018 г. с отличием окончил ФГБОУВО «Российский государственный университет правосудия» (программа магистратуры, направление подготовки Юриспруденция, заочная форма); в 2022 г. освоил в ФГНИУ «Институт

законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» программу подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (направление подготовки «Юриспруденция» по специальности 12.00.04 - Финансовое право; налоговое право; бюджетное право (заочная форма).

Кандидатские экзамены сданы в 2019, 2021 гг. в ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» (специальность 12.00.04 - Финансовое право; налоговое право; бюджетное право).

Научный руководитель – доктор юридических наук, доцент Омелехина Наталья Владимировна, работает в должности заместителя директора административного департамента Министерства финансов Российской Федерации, ведущего научного сотрудника отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

По результатам рассмотрения и обсуждения диссертации Мирзаева Р.М. на тему «Фискальные полномочия публично-правовых образований», выполненной по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки, на совместном заседании отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства и кафедры правового обеспечения публичных финансов, принято следующее заключение.

Диссертация Мирзаева Р.М. написана единолично, содержит совокупность новых научных результатов и имеет внутреннее единство, является научно-квалификационной работой. На основании выполненных соискателем исследований в ней разработана и решена научная задача, обогащающая правовую науку в части разработки теоретических и практических основ понятия фискальных полномочий публично-правовых образований как возможностей по формированию доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, что позволило выработать научно обоснованные предложения по совершенствованию финансового законодательства и практики его применения в исследуемой сфере. Форма изложения содержания характеризуется активным

применением средств логического мышления, аргументированностью суждений и точностью приводимых данных. Выводы и предложения диссертанта отвечают требованиям оригинальности, уникальности, могут быть квалифицированы как решение научной задачи, имеющей значение для развития финансово-правовой науки в части формирования доктринальных основ фискальных полномочий публично-правовых образований, и использованы в законотворческой и правоприменительной деятельности, а также для дальнейших научных исследований правовых проблем финансового права.

*Актуальность темы исследования.* Современный этап развития финансовой системы государства характеризуется повышенным количеством рисков и угроз. В текущих условиях государству становится особо сложно обеспечивать финансовую устойчивость бюджетной системы, социальные расходы, меры поддержки населения, мероприятия по модернизации и внедрению инноваций, привлечению инвестиций в экономику.

Как в федеративном государстве в Российской Федерации особое внимание привлекает проблема обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, их финансовой устойчивости, особенно в кризисных ситуациях, которые в последние годы резко повысили роль и самостоятельность субъектов Российской Федерации вследствие необходимости более гибкого учета условий на конкретных территориях. Полномочия регионов расширились, соответственно, их расходы возросли.

Проблема предоставления субъектам Российской Федерации достаточных фискальных полномочий без угрозы целостности бюджетной системе страны, снижения уровня регионального государственного и муниципального долга, обеспечения достаточного финансирования региональных и муниципальных расходных обязательств постоянно находится в центре внимания Правительства Российской Федерации, упоминается в отчетах Счетной палаты Российской Федерации, Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики, Посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. Меры, предпринимаемые для

обеспечения сбалансированности региональных и местных бюджетов, предусматривают замещение рыночных заимствований бюджетными кредитами из федерального бюджета, развитие «горизонтальных кредитов», предоставление возможности превышения предельных значений уровней дефицита бюджета и государственного (муниципального) долга. Тем не менее, необходимым условием финансовой устойчивости на любом уровне власти является наличие достаточных фискальных полномочий.

Однако действующая система разграничения фискальных полномочий между публично-правовыми образованиями не может быть признана высокоэффективной. Так, наблюдается непропорциональное друг другу сосредоточение расходных обязательств и фискальных полномочий на разных уровнях власти, не решена проблема компенсации выпадающих доходов региональных и местных бюджетов в результате предоставления налоговых льгот и иных освобождений федеральными органами власти, отсутствует соблюдение баланса интересов Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований, когда решения, влияющие на доходы региональных и местных бюджетов, принимаются исключительно на федеральном уровне.

Формирование бюджетов публично-правовых образований посредством фискальных полномочий является составной частью финансовой деятельности государства и муниципальных образований. Поскольку данная деятельность осуществляется в правовой форме, финансовому праву отводится ключевая роль в совершенствовании этой деятельности, в том числе, в разграничении и реализации фискальных полномочий публично-правовыми образованиями. Основанное на Конституции Российской Федерации действующее разграничение фискальных полномочий находит свое развитие в налоговом и бюджетном законодательстве. Несовершенство правового регулирования, установленного данным законодательством, влечет риски утраты финансовой устойчивости отдельными публично-правовыми образованиями, и, как следствие, Российской Федерацией в целом, что обуславливает необходимость и актуальность правовых

исследований с целью выработки научной концепции фискальных полномочий публично-правовых образований.

Изложенные обстоятельства свидетельствуют об актуальности темы диссертационного исследования, необходимости разработки научно обоснованных предложений и рекомендаций по совершенствованию фискальных полномочий публично-правовых образований.

*Личное участие автора* в получении результатов научных исследований, изложенных в диссертации, проявляется в самостоятельной разработке и решении поставленной научной задачи, практических проблем, имеющих существенное значение для финансово-правовой науки, апробации их результатов, в выработке предложений по совершенствованию правового регулирования в исследуемой сфере, а также в непосредственном участии соискателя в получении результатов, изложенных в исследовании, а именно:

1. Выработано определение понятия фискальных полномочий. Фискальные полномочия представляют собой обусловленную государственным суверенитетом Российской Федерации возможность публично-правовых образований, реализуемую ими через органы публичной власти, формировать доходы собственных бюджетов в целях финансирования задач и функций государства и муниципальных образований посредством позитивного обязывания к уплате налогов и иных обязательных платежей.

2. Определены, раскрыты и систематизированы принципы реализации фискальных полномочий, среди которых выделены: принципы самоограничения (равенства плательщиков, соразмерности, экономической обоснованности, единства экономического пространства), принципы компетенции (фискального федерализма, самостоятельности финансовой деятельности органов местного самоуправления, равенства фискальных полномочий между субъектами Российской Федерации и между муниципальными образованиями, законности), организационные принципы (разграничения доходов, плановости, открытости, эффективности).

3. Установлено, что субъектами фискальных полномочий являются публично-правовые образования, обладающие собственным бюджетом, самостоятельно в определенной части устанавливающие виды доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и порядок их формирования. Правосубъектность публично-правовых образований в сфере фискальных полномочий возникает в силу суверенитета Российской Федерации и ее статуса как федеративного государства, в котором иные публично-правовые образования, не являясь носителями государственного суверенитета, наделяются правом собственности на средства своих бюджетов. Субъектами указанных фискальных полномочий являются: Российская Федерация; субъекты Российской Федерации; муниципальные образования, за исключением входящих в города федерального значения; а также федеральная территория «Сириус». Среди субъектов Российской Федерации отдельные особенности в объеме фискальных полномочий и формах их реализации выделены у автономных округов и городов федерального значения.

4. Определено, что фискальные полномочия публично-правовых образований реализуются через создаваемые ими органы публичной власти в рамках императивного метода регулирования, используя позитивное обязывание, которое дополняется запретами, и, в строго ограниченных случаях и пределах — дозволениями. Такие позитивные обязывания устанавливаются законом (решением представительного органа местного самоуправления).

5. Установлено, что в целях реализации фискальных полномочий допустимо использование договорной формы: договорное разграничение фискальных полномочий между публично-правовыми образованиями; передача функций по обеспечению исполнения властных предписаний, принятых в ходе реализации фискальных полномочий, между органами публичной власти разных уровней; как форма реализации фискальных полномочий в отношении частных субъектов. Соглашения первого вида допустимо заключать между областями и входящими в них автономными округами с целью перераспределения нормативов отчислений от федеральных налогов и сборов между сторонами. Соглашения второго вида

действующим законодательством не предусмотрены, однако, до 2021 года использовались для передачи полномочий по казначейскому обслуживанию. Соглашения третьего вида включают в себя соглашение о защите и поощрении капиталовложений, специальный инвестиционный контракт и установленные законодательством некоторых субъектов Российской Федерации договоры о предоставлении мер поддержки, предусматривающие обязанность публично-правового образования предоставить налоговые льготы в обмен на обязанность частного субъекта осуществлять инвестиции или определенный вид деятельности. Последние являются хоть и исключением из принципа равенства плательщиков, тем не менее, основаны на законе и доступны к заключению для всех лиц, отвечающих предусмотренным законом критериям, что позволяет признать их допустимой формой реализации фискальных полномочий.

6. Доказано, что с учетом принципа разделения властей реализацию исследуемых фискальных полномочий осуществляют законодательные (представительные) органы, и исполнительные органы власти, а также органы местного самоуправления. Поскольку законодательный орган государственной власти и представительный орган местного самоуправления выражают волю населения, проживающего на соответствующей территории, а формой реализации фискальных полномочий является закон (решение), наличие такого органа в конкретном публично-правовом образовании является необходимым для субъекта фискальных полномочий. В то же время наличие органов, обеспечивающих исполнение властных предписаний, принятых в ходе реализации вышеназванных полномочий, не является таковым при условии, что соответствующие функции на основании закона или соглашения осуществляются органами публичной власти вышестоящего уровня государственного устройства.

7. Определено, что реализация фискальных полномочий обеспечивается инструментами государственного воздействия, включающими в себя стимулирование, контроль и защиту прав и интересов публично-правовых образований и иных участников данных правоотношений. Последнее реализуется через особое воздействие в виде применения мер государственного принуждения.

8. Выявлены особенности реализации фискальных полномочий в условиях развития цифровой экономики. Сделан вывод 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. Распределение налога целесообразнее проводить между публично-правовыми образованиями по месту нахождения покупателей цифровых товаров, работ, услуг, а не по месту регистрации продавца.

9. Разработан способ компенсации выпадающих доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, возникающих в результате реализации Российской Федерацией фискальных полномочий путем предоставления налоговых льгот и прочих освобождений. Обоснована взаимосвязь целевого назначения налоговой льготы с предметами ведения, что позволяет расширить понятие субвенций в случае, когда цель льготы связана с предметами ведения Российской Федерации и полномочиями Российской Федерации по предметам совместного ведения. Также обоснована необходимость установления специальных правил по вступлению в силу федерального закона о налоговых льготах по налогам, участвующим в формировании доходов региональных и (или) местных бюджетов, в случае если закон ухудшает положение последних.

10. Доказано, что к фискальным относятся полномочия по установлению нормативов отчислений от налогов и иных обязательных платежей в бюджеты различных уровней бюджетной системы Российской Федерации. Такое установление является необходимым в целях придания платежу правового режима дохода бюджета публично-правового образования. Реализация данного полномочия происходит через позитивное обязывание органов власти публично-правового образования принять соответствующий платеж в доход бюджета, что отличает такие средства от других доходов бюджета, чье поступление имеет иные



правовые основания. При этом, реализуя фискальные полномочия Российской Федерации, федеральные органы власти устанавливают нормативы отчислений как для федерального бюджета, так и для бюджетов иных публично-правовых образований и обеспечивают зачисление средств в соответствующие бюджеты по нормативам, установленным в том числе иными публично-правовыми образованиями.

Помимо содержащихся в работе выводов теоретического характера, направленных на развитие научных знаний о фискальных полномочиях публично-правовых образований, в работе обоснована необходимость внесения изменений и дополнений в действующее бюджетное законодательство. В частности, предлагается:

- дополнить Бюджетный кодекс Российской Федерации указанием, что в бюджеты федеральных территорий подлежат зачислению доходы от налогов, сборов и иных обязательных платежей по нормативам отчислений, установленным как для бюджетов субъектов Российской Федерации, так и для местных бюджетов;

- в целях компенсации выпадающих доходов региональных и местных бюджетов, возникающих в результате предоставления налоговых льгот, распространить область выделения субвенции помимо расходных обязательств субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований, возникающих при выполнении переданных им полномочий Российской Федерации, также на предоставленные федеральным законодательством налоговые льготы и иные вычеты и изъятия по налогам, формирующим региональные и местные бюджеты, в случаях, когда цель льготы (изъятия) связана с предметами ведения Российской Федерации или полномочиями Российской Федерации в рамках предметов совместного ведения;

- дополнить Бюджетный кодекс Российской Федерации мерой принуждения в виде пени за счет средств федерального бюджета в пользу бюджета соответствующего публично-правового образования за нарушение бюджетного законодательства, выразившееся в незачислении или несвоевременном

зачислении органами Федерального казначейства на единый счет соответствующего бюджета денежных средств в соответствии с установленным нормативом.

*Научная новизна диссертации* определяется разработкой и решением научной задачи, имеющей значение для финансово-правовой науки и практики, и заключается в выработке теоретических положений и практических рекомендаций в области установления и реализации фискальных полномочий публично-правовых образований. Сформировано научное представление о содержании понятия «фискальные полномочия» на современном этапе, разработано соответствующее определение, выявлены принципы разграничения фискальных полномочий и критерии их дифференциации.

*Теоретическая значимость диссертационного исследования* заключается в том, что полученные в ходе исследования выводы и предложения способствуют решению задачи, имеющей значение для правовой науки, создают системное представление о сущности понятия «фискальные полномочия», развивают понятийный аппарат финансово-правовой науки, расширяют представления о статусе публично-правовых образований как субъектов фискальных полномочий, выводят ряд правовых положений, приводящих к новым выводам.

*Практическая значимость исследования.* Выводы и предложения, изложенные в диссертации, могут быть использованы в нормотворческой деятельности, взаимодействии органов разных уровней публичной власти, в правоприменительной деятельности органов государственной власти, государственных органов, в качестве основы для дальнейшего исследования проблем в области доходов бюджета, налогообложения, фискального федерализма, а также при преподавании дисциплин «финансовое право», «налоговое право», «бюджетное право».

*Ценность научных работ автора* проявляется в содержании выводов, имеющих значение для правовой науки и практики, расширяющих научное знание о понятии фискальных полномочий публично-правовых образований, составе фискальных полномочий, принципах их реализации, разграничении

фискальных полномочий между публично-правовыми образованиями, а также предложений по совершенствованию правового регулирования в исследуемой сфере.

*Материалы диссертации полностью отражены в работах, опубликованных диссертантом, общим объемом 3,2 п.л., в том числе 6 из которых – в рецензируемых научных изданиях, указанных в перечне Высшей аттестационной комиссии при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации:*

1. *Мирзаев Р.М.* Региональный инвестиционный проект: баланс фискальных полномочий / Р.М. Мирзаев // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т.15. № 10 (119). С.57-64. (0,5 п.л.);
2. *Мирзаев Р.М.* К вопросу об уточнениях положений Конституции Российской Федерации о фискальных полномочиях / Р.М. Мирзаев // Право и государство: теория и практика. 2020. № 3 (183). С.130-133. (0,4 п.л.);
3. *Мирзаев Р.М.* Влияние четвертой промышленной революции на осуществление фискальных полномочий / Р.М. Мирзаев // Финансовое право. 2020. № 2. С.42-46. (0,4 п.л.);
4. *Мирзаев Р.М.* Фискальные полномочия суверенных государств в условиях участия в интеграционном образовании / Р.М. Мирзаев // Финансовое право. 2019. № 2. С.37-41. (0,5 п.л.);
5. *Мирзаев Р.М.* О категории «фискальные полномочия» / Р.М. Мирзаев // Финансовое право. 2019. № 6. С.41-46. (0,5 п.л.);
6. *Мирзаев Р.М.* Цифровизация фискальных полномочий российских регионов и проблема взаимодействия с финансово-технологическими компаниями / Р.М. Мирзаев // Банковское право. 2022. № 4. С.60-66. (0,5 п.л.)

*Другие публикации:*

7. *Мирзаев Р.М.* Фискальные полномочия по распределению налогов с доходов субъектов цифровой экономики: внутригосударственный аспект / Р.М. Мирзаев // Публично-правовые средства эффективности развития экономики и финансов.

Ч.2. Публично-правовые средства развития искусственного интеллекта, цифровизации финансов и институтов юридической ответственности: монография / кол авторов; под ред. Г.Ф. Ручкиной, М.А. Лапиной — М.: РУСАЙНС, 2020. С. 31-37. (0,4 п.л.).

*Степень достоверности и апробация результатов исследования.* Диссертация обсуждена и одобрена на совместном заседании отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства и кафедры правового обеспечения публичных финансов Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Теоретические положения диссертации, выводы и научно-практические рекомендации представлены в публикациях автора, в том числе в научных журналах, указанных в перечне рецензируемых научных журналов, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации.

Основные теоретические положения и выводы диссертации использовались:

- при проведении практических занятий;
- в докладах и выступлениях на различных конференциях (форумах) и круглых столах.

Диссертант в полном объеме указал в работе авторов и источники заимствования материалов и отдельных результатов исследования. При использовании результатов научных работ, выполненных лично, диссертант отметил данные обстоятельства.

*Соответствие диссертации специальности.* Диссертация Мирзаева Рустама Мирзаевича на тему: «Фискальные полномочия публично-правовых образований», представленная на соискание ученой степени кандидата юридических наук, соответствует специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки) и отвечает требованиям Положения о присуждении ученых степеней.

Диссертация Мирзаева Рустама Мирзаевича на тему: «Фискальные полномочия публично-правовых образований» рекомендуется к защите на

соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Заключение принято на совместном заседании отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства и кафедры правового обеспечения публичных финансов Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

На заседании присутствовало – 10 человек.

Результаты голосования: «за» – «10» чел., «против» – «0» чел., воздержалось – «0» чел. (протокол № 6 от 9 ноября 2022 г).

Заведующий отделом финансового,  
налогового и бюджетного законодательства,  
заведующий кафедрой правового обеспечения  
публичных финансов,  
доктор юридических наук, профессор

  
Н.А. Поветкина

Подпись сотрудника Федерального государственного  
научно-исследовательского учреждения «Институт  
законодательства и сравнительного правоведения при  
Правительстве Российской Федерации»  
К. А. Поветкиной  
Заведующий отделом  
управления персоналом

