

На правах рукописи



Мирзаев Рустам Мирзаевич

**ФИСКАЛЬНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ
ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

Специальность 5.1.2. Публично-правовые
(государственно-правовые) науки

Автореферат
диссертации на соискание ученой
степени кандидата юридических наук

Москва — 2023

Работа выполнена в федеральном государственном научно-исследовательском учреждении «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»

Научный руководитель: доктор юридических наук, доцент
Омелёхина Наталья Владимировна

Официальные оппоненты: **Миронова Светлана Михайловна,**
доктор юридических наук, доцент,
Волгоградский институт управления – филиал
ФГБОУ ВО «Российская академия народного
хозяйства и государственной службы при
Президенте Российской Федерации»,
профессор кафедры теории права и
государственно-правовых дисциплин

Садчиков Михаил Николаевич,
доктор юридических наук, доцент,
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная
юридическая академия»,
профессор кафедры финансового, банковского
и таможенного права имени профессора Нины
Ивановны Химичевой

Ведущая организация: ФГБОУ ВО «Московский государственный
юридический университет имени
О. Е. Кутафина (МГЮА)»

Защита диссертации состоится «21» декабря 2023 года в 13.30 на заседании диссертационного совета 02.1.002.02, созданного на базе ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», по адресу: 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, д. 34, зал заседаний диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»: <https://izak.ru/science/dissertatsionnye-sovety/dissertatsii/>.

Автореферат разослан «__» _____ 2023 года.

Ученый секретарь диссертационного совета
доктор юридических наук, доцент



Рыбакова Светлана Викторовна

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного 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 долга¹, обеспечения достаточного финансирования региональных и муниципальных расходных обязательств постоянно находится в центре внимания Правительства Российской Федерации, отмечается в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации², Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики³, отчетах

¹ В 2020 году государственный долг субъектов РФ составил 2 113,0 млрд. руб., что составляет 22,5 % налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (см.: разд. 1.4 Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов (утв. Министерством финансов Российской Федерации)) // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (далее — СПС «КонсультантПлюс»).

² См., напр.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 21.04.2021 // Российская газета. 2021. 22 апр.

³ См., напр.: разд. 1.4, 3.3, 4.2 Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов (утв. Министерством финансов Российской Федерации) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Счетной палаты Российской Федерации⁴. 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) долга⁵. 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.

⁴ См.: Отчет Счетной палаты Российской Федерации «О результатах совместного контрольного мероприятия «Проверка финансового обеспечения исполнения полномочий Российской Федерации и вопросов местного значения в сферах здравоохранения, образования, культуры, социальной поддержки населения, строительства и жилищно-коммунального хозяйства» (утв. решением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 13.10.2017 № 56К (1201)) // Бюллетень Счетной палаты РФ. 2018. № 1. С. 233; Отчет Счетной палаты Российской Федерации «О результатах контрольного мероприятия «Проверка соблюдения законодательства при осуществлении бюджетного процесса, а также эффективного и целевого использования межбюджетных трансфертов в Алтайском крае в 2010 году и истекшем периоде 2011 года (при необходимости в более ранние периоды), включая закрытое административно-территориальное образование Сибирский и наукоград Бийск» (утв. решением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 09.12.2011 № 61К (828)) // Бюллетень Счетной палаты РФ. 2012. № 8 (176). С. 105; Отчет Счетной палаты Российской Федерации «О результатах контрольного мероприятия «Аудит сбалансированности социально-экономического развития Архангельской области с учетом реализации Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года и влияния оборонно-промышленного комплекса» (утв. решением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 20.04.2012 № 18К (851)) // Бюллетень Счетной палаты РФ. 2012. № 10 (178). С. 156.

⁵ См.: разд. 1.4 Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов (утв. Министерством финансов Российской Федерации) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

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.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в ходе формирования доходов бюджетов публично-правовых образований посредством реализации фискальных полномочий.

Предмет исследования составляют положения нормативных правовых актов, регулирующие властные отношения по формированию доходов бюджетов публично-правовых образований, юридическая практика в сфере налогообложения и распределения доходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, доктринальные положения юридической науки, касающиеся налогообложения, властных полномочий, формирования доходов бюджетов.

Цель и задачи диссертационного исследования. Целью диссертационного исследования является разработка и обоснование

доктринальных 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.

Достижение указанной цели обусловило постановку и решение следующих задач:

- разработать определение понятия «фискальные полномочия»;
- определить цели и принципы реализации фискальных полномочий публично-правовых образований;
- определить и систематизировать субъектов фискальных полномочий;
- сформировать и обосновать систему гарантий реализации фискальных полномочий;
- определить роль и значение принципа федерализма в разграничении и реализации фискальных полномочий;
- выявить особенности разграничения доходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации в контексте реализации фискальных полномочий;
- выработать предложения по совершенствованию нормативно-правового регулирования в области установления и реализации фискальных полномочий.

Степень разработанности темы исследования. Несмотря на упоминание термина в научных трудах, каких-либо работ, непосредственно посвященных исследованию понятия «фискальные полномочия», в настоящее время нет. В советский период соответствующие отношения отсутствовали, однако для изучения темы представляют интерес исследования ученых того времени о субъектах финансового права и доходах бюджета (В.В. Бесчеревных, Н.И. Химичева, А.И. Худяков, С.Д. Цыпкин).

Со становлением рыночной экономики и проведением налоговой и бюджетной реформ так или иначе тема фискальных полномочий затрагивалась в

работах по налогам и налогообложению (Д.В. Винницкий, О.О. Журавлева, А.А. Копина, Е.В. Кудряшова, И.И. Кучеров, М.Н. Садчиков, А.С. Титов, И.А. Хаванова, С.А. Ядрихинский), налоговому и бюджетному федерализму, межбюджетным отношениям и бюджетному устройству (М.В. Карасева, Х.В. Пешкова, А.Д. Селюков, Р.В. Ткаченко, Г.П. Толстопятенко, Н.А. Шевелева). Развитие и усложнение общественных отношений в сфере публичных доходов привело к дальнейшим исследованиям в области субъектов финансового права (Л.Н. Древаль, Н.А. Поветкина, С.М. Миронова), публичных доходов (С.Я. Боженок, Н.В. Васильева, Е.Л. Васянина, А.Г. Пауль). Необходимо указать исследование И.В. Рукавишниковой, которое посвящено методу финансового права, и в котором рассматривались вопросы полномочий в финансовом праве. Тем не менее в данных работах внимание понятию «фискальные полномочия» не уделялось, его использование ограничивалось упоминанием в контексте исследования доходов бюджетов бюджетной системы или налогообложения, а содержание не раскрывалось.

Для исследования темы фискальных полномочий большое значение имеют работы Н.В. Омелёхиной, посвященные позитивным обяываниям в финансовом праве. Именно в них были сформулированы идеи о том, что позитивное обяывание в финансовом праве основано на фискальном суверенитете государства и выражается, в том числе, в формах обязательных платежей. Это позволило автору развить и усовершенствовать данные идеи в применении к реализации фискальных полномочий.

Значимую базу для исследования представляют также труды ведущих ученых в области теории права, публичного права, посвященные понятиям полномочий, публичной власти, публично-правовым образованиям, таких как: С.С. Алексеев, Д.Н. Бахрах, Б.М. Лазарев, Ю.А. Тихомиров, Т.Я. Хабриева, В.Е. Чиркин, Ц.А. Ямпольская и др.

Методологическую основу исследования составляет совокупность методов научного познания, включающая в себя системно-правовой метод, благодаря которому проведено исследование элементов и гарантий фискальных

полномочий, определены управляющие субъекты и управляемые объекты, проанализирована действующая в Российской Федерации система разграничения фискальных полномочий между публично-правовыми образованиями, сравнительно-правовой метод, с помощью которого исследованы особенности разграничения и применения фискальных полномочий в других государствах, формально-юридический метод, применявшийся при описании, толковании и анализе правовых норм, и другие отраслевые и общенаучные методы исследования.

Теоретическая база исследования основана на научных работах ведущих исследователей в области финансового права, таких как: Р.Е. Артюхин, К.С. Бельский, В.В. Бесчеревных, С.Я. Боженок, О.В. Болтинова, Е.Л. Васянина, Т.А. Вершило, Д.В. Винницкий, О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева, Л.Н. Древаль, С.В. Запольский, А.С. Емельянов, О.О. Журавлева, М.В. Карасева, А.Н. Козырин, Д.Л. Комягин, А.А. Копина, Е.В. Кудряшова, И.И. Кучеров, И.Б. Лагутин, Ю.В. Леднева, С.М. Миронова, И.Х. Озеров, Н.В. Омелёхина, А.Г. Пауль, Г.В. Петрова, Х.В. Пешкова, Н.А. Поветкина, Е.А. Ровинский, И.В. Рукавишникова, С.В. Рыбакова, М.Н. Садчиков, А.Д. Селюков, Э.Д. Соколова, И.Т. Тарасов, А.С. Титов, Р.В. Ткаченко, Г.П. Толстопятенко, И.А. Хаванова, Н.И. Химичева, А.И. Худяков, С.Д. Цыпкин, Н.А. Шевелева, С.А. Ядрихинский, И.И. Янжул, С.В. Янкевич. Также в основу работы легли труды выдающихся ученых в области общей теории права, конституционного права, административного права, таких как: С.С. Алексеев, Л.В. Андриченко, Д.Н. Бахрах, С.Н. Братусь, Н.В. Витрук, А.Д. Керимов, О.Е. Кутафин, В.В. Лазарев, О.Э. Лейст, М.Н. Марченко, А.Ю. Мицкевич, В.М. Сырых, Ю.А. Тихомиров, Т.Я. Хабриева, В.Е. Чиркин, В.Н. Кудрявцев, Ц.А. Ямпольская.

Нормативную базу исследования составляют Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, Указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, конституции, уставы и иные нормативные правовые акты субъектов

Российской Федерации, уставы и муниципальные нормативные правовые акты, регулирующие общественные отношения, являющиеся объектом диссертационного исследования.

Эмпирическая база исследования представляет собой решения Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, иных судов Российской Федерации, а также зарубежных и межгосударственных судов, материалы иной правоприменительной практики, публикации в периодической печати, статистическую информацию.

Научная новизна диссертационного исследования 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 фискальных полномочий публично-правовых образований и их реализации. Сформировано научное представление о понятии «фискальные полномочия» на современном этапе, разработано соответствующее определение, выявлены принципы разграничения фискальных полномочий и критерии их дифференциации.

Научная новизна диссертационного исследования, свидетельствующая о личном вкладе автора в науку, состоит также в сформулированных **теоретических и прикладных положениях**, выносимых на защиту:

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.

Кроме того, в работе также обоснована необходимость внесения изменений в бюджетное законодательство.

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что полученные в ходе исследования выводы и предложения способствуют решению задачи, имеющей значение для финансово-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, 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».

Степень достоверности результатов исследования определяется применением сбалансированной системы методов научного познания, комплексным подходом к изучению темы диссертационного исследования, последовательностью изложения материалов правоприменительной практики, аргументированностью сформулированных научных выводов.

Апробация результатов исследования. Теоретические выводы диссертации, а также иные положения и рекомендации отражены в публикациях автора в научных журналах, указанных в перечне рецензируемых научных журналов и изданий, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации.

Основные положения и выводы работы были представлены в докладах на международных научных конференциях и круглых столах, в числе которых Международная научно-практическая конференция «Инвестиции в национальном и международном праве: баланс частных и публичных интересов» (16 октября 2019, ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»), Международная научно-практическая конференция «Бюджетная система государства в условиях развития цифровой экономики: правовые и экономические аспекты» (29–30 ноября 2019, ФГБОУВО «Российский государственный университет правосудия»), VI Международная научная конференция «Пробелы в позитивном праве: доктрина и практика» (20–21 февраля 2020, ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»), XIV Международная школа-практикум молодых ученых юристов «Человек в праве: современная доктрина и практика» (4–5 июня 2021, ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации») и др., а также при проведении практических занятий в магистратуре ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

Структура и объем исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих девять параграфов, заключения, списка сокращений и библиографического списка.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** диссертационного исследования освещается актуальность выбранной темы, определяются объект и предмет исследования, его цели и задачи, указывается степень научной разработанности темы, научная новизна работы, а также ее теоретическая и практическая значимость, раскрываются основы исследования — методологические, теоретические и эмпирические, формулируются теоретические и практические положения, выносимые на защиту, приводятся сведения о степени достоверности работы, об апробации ее результатов и о структуре исследования.

Первая глава «Фискальные полномочия как правовая категория» содержит три параграфа, в которых исследуются состав фискальных полномочий, цели и принципы их реализации, а также особенности публично-правовых образований как субъектов фискальных полномочий.

В *первом параграфе* «Понятие фискальных полномочий» рассмотрены теоретические основы понятия фискальных полномочий публично-правовых образований.

Установлено, что само понятие «фиск» возникло еще в древнеримской империи для обозначения государства как собственника имущества. Фиск в науке дореволюционными классиками и советскими учеными рассматривался как объект имущества (казна) и как субъект имущественных отношений. В современном понимании слово «фиск» связывается с финансовой деятельностью государства, вступлением его в публично-правовые имущественные отношения с целью формирования доходов бюджетов бюджетной системы.

Несмотря на то, что круг общественных отношений, регулирование которых осуществляется публично-правовым образованием, обычно характеризуется через предмет ведения, в связи с особенностями исследования предлагается использовать термин «полномочие» в качестве элемента статуса публично-правового образования. Такой подход устойчиво сложился в финансово-правовой науке и легализован в законодательстве.

Автор делает вывод, что фискальное полномочие можно ассоциировать с властной волей государства, позитивным обязыванием физических лиц и организаций к отчуждению имущества в пользу государства. Указанные обязывания основываются на суверенитете государства и выражаются во введении таких обязательных платежей, как налоги, сборы налогового и неналогового характера, страховые взносы и иные обязательные платежи, не требующие какого-либо дополнительного основания для их взимания, кроме суверенитета государства. Состав же фискальных полномочий включает в себя установление, введение, изменение, отмену обязательных платежей, их распределение и зачисление в бюджеты бюджетной системы.

По результатам проведенного исследования определено, что фискальные полномочия заключаются в основанной на государственном суверенитете возможности публично-правовых образований, реализуемой через органы публичной власти, формировать доходы собственных бюджетов в целях финансирования публичных задач и функций посредством позитивного обязывания физических лиц и организаций к уплате налогов и иных обязательных платежей.

Во *втором параграфе* «Цели и принципы реализации фискальных полномочий» рассмотрены такие ограничивающие пределы реализации фискальных полномочий публично-правовыми образованиями категории, как цели и принципы.

Автором делается вывод, что фискальные полномочия предстают возможностью применять определенные правовые средства для достижения конституционно значимых целей государства, которые невозможно достигнуть без надлежащего финансового обеспечения. Цели эти, закрепленные в Конституции Российской Федерации, выражаются, прежде всего, в направленности политики Российской Федерации как социального государства на обеспечение благополучия человека, его прав и свобод, что является высшей ценностью. Таким образом, применение фискальных полномочий должно отвечать достижению этой цели.

Определяются и раскрываются следующие принципы как объективные закономерности, в соответствии с которыми происходит реализация фискальных полномочий: равенства, соразмерности, экономической обоснованности и единства экономического пространства (принципы самоограничения); фискального федерализма, самостоятельности финансовой деятельности органов местного самоуправления, равенства полномочий субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, законности (принципы компетенции), разграничения доходов, открытости, плановости и эффективности (организационные принципы).

В *третьем параграфе* «Субъекты фискальных полномочий» рассмотрены особенности статуса публично-правовых образований в процессе реализации фискальных полномочий.

Как субъектов фискальных полномочий автор выделяет публично-правовые образования, обладающие собственными бюджетами, самостоятельно в определенной части устанавливающие виды доходов и порядок их формирования. Таковыми являются Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования, а также федеральная территория «Сириус». В работе отдельному исследованию подвергаются особенности правового статуса таких субъектов, как федеральная территория, области с наличием автономных округов в их составе, города федерального значения, муниципальные районы и городские округа с внутригородским делением. Диссертантом также осуществляется анализ влияния законопроекта, направленного на регулирование общих принципов местного самоуправления, на статус муниципальных образований как субъектов фискальных полномочий.

По результатам проведенного анализа 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.

Вторая глава «Гарантии реализации фискальных полномочий» включает в себя три параграфа, в которых последовательно рассматриваются функционирование органов публичной власти, нормативно-правовое регулирование, меры контроля и государственного воздействия с точки зрения гарантий обеспечения реализации фискальных полномочий.

В *первом параграфе* «Органы публичной власти, реализующие фискальные полномочия» исследуется система органов публичной власти на различных уровнях, непосредственно реализующих властную волю субъектов фискальных полномочий.

Автор приходит к заключению, что органом власти, непосредственно формулирующим властную волю публично-правового образования, является его законодательный орган, представительный орган местного самоуправления. Наличие данного органа представляется необходимым для субъекта фискальных полномочий. В то же время наличие исполнительных органов власти (органов местного самоуправления), непосредственно обеспечивающих исполнение властного предписания, принятого в ходе реализации фискальных полномочий, не является необходимым для каждого публично-правового образования, если соответствующие функции переданы на вышестоящий уровень публичной власти в силу договора или закона.

Автор также приходит к выводу, что в Российской Федерации функции, связанные с обеспечением исполнения властных предписаний, принятых в ходе реализации фискальных полномочий, органами исполнительной власти в силу действующего законодательства осуществляются исключительно на федеральном уровне.

Во *втором параграфе* «Нормативно-правовые гарантии реализации фискальных полномочий» анализируется правовой способ, посредством которого реализуются фискальные полномочия, система нормативных правовых актов, гарантирующих реализацию фискальных полномочий.

Установлено, что фискальные полномочия реализуются через применение органами публичной власти такого правового способа, как позитивное

обязывание (правовое предписание). В то же время эффективность регулирования при реализации фискальных полномочий достигается оптимальным дополнением позитивных обязываний такими способами, как запреты и в строго ограниченных случаях и пределах — дозволения.

Автор рассматривает законодательство о налогах и сборах, а также бюджетное законодательство, принятое на основании Конституции Российской Федерации, как форму, в которой выражается властная воля, сформулированная в результате применения фискальных полномочий, и как гарантию для их дальнейшей реализации. Исследована также возможность использования договорной формы в разграничении, применении и реализации фискальных полномочий.

В третьем параграфе «Финансовый контроль и меры государственного воздействия как элементы гарантий фискальных полномочий» рассматриваются такие обеспечивающие реализацию фискальных полномочий меры государственного воздействия, как контроль, стимулирование и защита прав и интересов публично-правовых образований и иных участников правоотношений с использованием мер принуждения.

Отмечено, что помимо контроля за правильностью исчисления и уплаты обязательных платежей финансовый контроль в сфере фискальных полномочий включает в себя соблюдение пределов полномочий публично-правовыми образованиями и деятельность уполномоченных органов власти. Однако такой контроль осуществляется в иерархическом порядке, со стороны федеральных органов государственной власти по отношению к региональным и местным.

Установлено, что по результатам контроля к подконтрольным лицам применяются меры принуждения как компенсационного характера (пеня), так и карательного (штраф, лишение свободы). К органам власти и должностным лицам применяются меры политической (ропуск, отставка) и дисциплинарной ответственности.

Автором делается предложение о дополнении Бюджетного кодекса Российской Федерации статьей 306.9, предусматривающей пеню в качестве

меры компенсационного характера, уплачиваемую за счет средств федерального бюджета в пользу бюджета субъекта Российской Федерации или бюджета муниципального образования, на единый счет которого были не зачислены или несвоевременно зачислены доходы с казначейских счетов по учету и распределению доходов.

Третья глава «Отдельные вопросы реализации фискальных полномочий в Российской Федерации» содержит три параграфа, в которых рассмотрены вопросы разграничения фискальных полномочий между публично-правовыми образованиями, соблюдение баланса интересов публично-правовых образований при реализации фискальных полномочий, особенности распределения и зачисления доходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации.

В *первом параграфе* «Реализация принципа федерализма в Российской Федерации» автор рассматривает роль и значение принципа федерализма в разграничении и реализации фискальных полномочий.

Установлено, что в Российской Федерации сложилась диспропорция между распределением фискальных полномочий и расходных обязательств, при которой наблюдается сильная централизация первых и децентрализация последних. Такая тенденция не соответствует ситуации в большинстве федеративных государств, где обычно степень централизации фискальных полномочий соответствует степени централизации расходных обязательств.

Автор выделяет проблему, заключающуюся в возможности Российской Федерации предоставлять налоговые льготы не только в отношении федеральных налогов, зачисляемых в бюджеты нижестоящих уровней власти, но также и в отношении региональных и местных налогов. При этом действующая система межбюджетных трансфертов не предусматривает обязательной компенсации за счет федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований доходов, выпадающих в результате предоставления налоговых льгот, даже если цель льготы связана с исключительными предметами ведения Российской Федерации. В этой связи

автором в целях компенсации выпадающих доходов региональных и местных бюджетов, возникающих в результате предоставления налоговых льгот, предлагается дополнить статьи 133 и 140 Бюджетного кодекса Российской Федерации нормами о распространении области 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.

Во *втором параграфе* «Баланс интересов при разграничении фискальных полномочий на примере налогообложения доходов» анализируются проблемы соблюдения баланса интересов публично-правовых образований при реализации фискальных полномочий на примере налогообложения доходов.

Анализ, проведенный автором, показывает, что предоставление полномочий по изменению отдельных элементов того или иного налога находится полностью в усмотрении Российской Федерации. Отмечается, что с течением времени фискальные полномочия субъектов Российской Федерации в регулировании ставок по налогам на доходы все больше ограничиваются. Тем не менее, учитывая объективную необходимость предоставления субъектам Российской Федерации доступа к налоговой базе в виде доходов физических и юридических лиц, повышения интереса региональных и местных властей к привлечению инвестиций и развитию деловой активности на своей территории, в настоящее время Российская Федерация делегирует на региональный уровень определенные «точечные» полномочия. Таким образом, ситуация с наделением субъектов Российской Федерации фискальными полномочиями в отношении налогов на доходы имеет противоречивый характер, когда, ограничивая полномочия субъектов Российской Федерации в целом, Российская Федерация делегирует им «точечные» полномочия по регулированию налоговых ставок и

предоставлению налоговых льгот для строго определенных федеральным законодательством категорий налогоплательщиков или видов доходов.

Отдельной проблемой представляется обложение доходов, возникающих в результате функционирования цифровой экономики, которая имеет глобальный характер и не имеет привязки к территории. Автором предлагается отказ в отношении субъектов такой экономики от традиционной модели обложения финансового результата по итогам налогового периода в пользу потранзакционного обложения тех операций, которые связаны с получением доходов в юрисдикции Российской Федерации. Автор также предлагает способы распределения налогов на доходы от функционирования цифровой экономики между публично-правовыми образованиями.

В *третьем параграфе* «Распределение и зачисление доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации» рассматриваются отношения по зачислению доходов от взимания обязательных платежей на единые счета бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Указывается, что данные отношения включают в себя обеспечение реализации фискальных полномочий путем осуществления Федеральным казначейством операций по распределению доходов с казначейского счета по учету и распределению доходов на единые счета бюджетов бюджетной системы, так и распорядительно-властные отношения по установлению нормативов, по которым эти доходы должны распределяться.

Определено, что нормативы могут устанавливаться Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и отдельными категориями муниципальных образований. Само распределение доходов может осуществляться различными способами: установление нормативов отчислений в Бюджетном кодексе Российской Федерации на долгосрочной основе, установление законом субъекта, решением представительного органа муниципального образования нормативов на долгосрочной основе, законом (решением) о бюджете – на краткосрочной основе. Особыми случаями являются распределение налога на прибыль организаций между бюджетами в Налоговом

кодексе Российской Федерации и установление нормативов путем заключения соглашений между областью и входящим в нее автономным округом. Нормативы могут устанавливаться, как правило, одинаково и в специальных случаях — дифференцировано, по субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям. Автором также рассматриваются действующие способы распределения налоговой базы между публично-правовыми образованиями, такие как по месту регистрации, по месту осуществления деятельности, по месту нахождения имущества, по месту нахождения налогового агента, по месту жительства с целью определения конкретного публично-правового образования, в чей бюджет следует зачислить доход.

В результате, делается вывод, что применение фискальных полномочий по установлению нормативов отчислений заключается в позитивном обязывании органов власти публично-правового образования принять соответствующий платеж в доход своего бюджета.

В **заключении** автором подводятся итоги диссертационного исследования, формулируются ключевые положения и выводы, даются рекомендации и перспективы дальнейшей разработки темы.

Основные положения диссертации изложены в следующих научных публикациях автора:

*Статьи, опубликованные в ведущих
рецензируемых научных журналах и 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.).