

В Диссертационный совет 02.1.002.02,
созданный на базе ФГНИУ «Институт
законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации»
117218, г. Москва, ул. Большая Черемушкинская, д.34

ОТЗЫВ ОФИЦИАЛЬНОГО ОППОНЕНТА
на диссертацию Мирзаева Рустама Мирзаевича на тему:
«Фискальные полномочия публично-правовых образований»,
представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук
по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые)
науки

Диссертационное исследование Мирзаева Рустама Мирзаевича выполнено на актуальную тему, направлено на решение научной задачи, имеющей значение для финансово-правовой науки и практики, заключающейся в разработке доктринальных основ реализации фискальных полномочий публично-правовыми образованиями, их разграничения в Российской Федерации.

Проблема сбалансированности бюджетов на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации имеет важное значение. События последних лет ведут ко все большей самостоятельности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в распоряжении бюджетными средствами в рамках все возрастающих расходных обязательств. Вместе с тем, учет местной специфики необходим не только при осуществлении публично-правовыми образованиями расходов, но и при формировании доходов.

В этой связи исследуемое автором понятие фискальных полномочий как возможностей публично-правовых образований формировать доходы своих бюджетов имеет большую теоретическую и практическую значимость в достижении целей сбалансированности и устойчивости бюджетной системы Российской Федерации на всех уровнях. Автор последовательно выделяет такие проблемы, как недостаток возможностей для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований учитывать собственную специфику в реализации фискальных полномочий, отсутствие компенсации выпадающих доходов, возникающих в результате предоставления налоговых льгот и прочих освобождений федеральными органами власти, недостаточный учет интересов публично-правовых образований при реализации фискальных полномочий на федеральном уровне власти. Выявленные проблемы возникают, в том числе, вследствие несовершенства налогового и бюджетного законодательства, что обуславливает необходимость научных исследований, направленных на решение данных проблем.

Изложенное показывает актуальность проведенного диссертантом исследования, важность его для развития финансово-правовой науки и совершенствования налогового и бюджетного законодательства.

Обширные теоретическая, нормативно-правовая и эмпирическая базы, использованные при проведении исследования, позволили автору достичь поставленной цели, заключающейся в разработке и обосновании доктринальных основ разграничения и реализации публично-правовыми образованиями фискальных полномочий в Российской Федерации, выработке соответствующих теоретических положений и практических рекомендаций, направленных на совершенствование установления и реализации фискальных полномочий публично-правовых образований (с.5-6). Задачи, обусловленные поставленной целью и сформулированные автором (с.6) находят свое решение в тексте диссертации, состоящем из трех глав, включающих девять параграфов, и в положениях, выносимых диссертантом на защиту.

Личный вклад соискателя в развитие науки финансового права заключается в выработке новых теоретических положений и основанных на них практических положениях, отраженных в выносимых на защиту положениях.

Так, в первой главе, диссертант сосредотачивается на общих теоретико-правовых основах фискальных полномочий как элемента статуса публично-правовых образований. Довольно детально автор рассматривает и обосновывает границы и состав фискальных полномочий в собственном понимании, основываясь на различном понимании «фиска» в историческом ракурсе и в современный период (с.24-26, с.37-39). Соискатель обоснованно и с приведением практических примеров разграничивает доходы бюджетов, формируемые посредством реализации фискальных полномочий и через задействование иных средств, не относящихся к реализации фискальных полномочий (с.20-26). Диссертант приводит перечень форм платежей, относящихся к доходам бюджетов, формируемых через реализацию фискальных полномочий (с.26-28). Убедительным выглядит включение в определение фискальных полномочий государственного суверенитета как единственного основания для их наличия и реализации публично-правовыми образованиями (с.30-34). Изложенные в первом параграфе обоснования и выводы позволили автору выработать определение понятия фискальных полномочий (положение 1, с.41-42), которое обладает научной новизной и ценностью для дальнейшего развития науки финансового права, закладывая единую основу для дальнейших разработок унифицированного правового регулирования взимания обязательных платежей в Российской Федерации.

Во втором параграфе диссертант выводит цель и принципы, в рамках которых публично-правовые образования реализуют фискальных полномочия. Обосновывая теоретически понимание цели в праве, автор, исходя из текста Конституции Российской Федерации, формулирует правовую цель, которой должны придерживаться публично-правовые образования при реализации фискальных полномочий, а именно – создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (с.42-44). Детальное внимание соискатель уделяет принципам реализации фискальных полномочий, выводя их как из принципов финансового права, так и общеотраслевых, и раскрывая содержание каждого из них (положение 2, с.51-65). Определенные диссертантом

принципы и их содержание имеют научную ценность для дальнейшей нормотворческой деятельности в реализации фискальных полномочий. Также они могут быть востребованы и в правоприменении.

В третьем параграфе первой главы автор обосновывает статус публично-правовых образований как субъектов фискальных полномочий. Заслуживают поддержки идеи автора, что фискальные полномочия принадлежат не конкретному органу власти, а непосредственно Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям, федеральной территории (с.65-68). Стоит отметить, и это содержится в тексте диссертации (с.17) и автореферата (с.16), что использование термина «полномочия» как элемента статуса публично-правового образования устойчиво сложилось в теории финансового права, находит свое применение в законодательстве, например, в Бюджетном кодексе РФ. Особый интерес вызывают исследование автором вопросов статуса муниципальных образований в составе городов федерального значения (с.76-77), реформы местного самоуправления (с.79-80), статуса федеральной территории (с.80-84). Выводы диссертанта по данному параграфу, отраженные в положении 3 на защиту, позволяют упорядочить научные представления о статусе публично-правовых образований как субъектов фискальных полномочий. Полученные теоретические разработки могут быть использованы в законопроектной деятельности касательно бюджетного и налогового регулирования, общих принципов организации и функционирования публичной власти в Российской Федерации.

Во второй главе диссертант переходит к гарантиям реализации фискальных полномочий. К таковым соискатель относит органы публичной власти, нормативно-правовое регулирование, возможность осуществления контроля и применения мер воздействия. Первый параграф не только раскрывает обеспечивающую роль органов власти применительно к реализации фискальных полномочий, но и развивает положения предыдущей главы о статусе публично-правовых образований как субъектов фискальных полномочий. Следует поддержать вывод автора о том, что практически реализовать фискальные полномочия публично-правовое образование может при наличии в нем законодательного (представительного) органа власти (положение 6, с.86-89).

Во втором параграфе диссертант детально обосновывает вывод, уже содержащийся в первой главе, о том, что именно позитивное обязывание является правовым способом реализации фискальных полномочий. Запрет и дозволение, при этом, являются дополнительными по отношению к позитивному обязыванию правовыми способами такой реализации (положение 4, с.105-107). Интерес для науки финансового права и практики представляет исследование соискателем договорных форм в реализации фискальных полномочий (положение 5, с.116-124). В практике в настоящее время наиболее востребована такая договорная форма, выделенная диссертантом, как индивидуальные соглашения между публично-правовым образованием и налогоплательщиком, устанавливающее взаимные права и обязанности, в т.ч. по предоставлению льгот по уплате обязательных платежей. Выводы автора, таким образом, могут быть очень

востребованы в дальнейшем совершенствовании подобных договорных инструментов, особенно на региональном и муниципальном уровнях.

В третьем параграфе автор обосновывает, что реализация фискальных полномочий невозможна без возможности применения мер принуждения органами власти. Помимо мер принуждения диссертант относит к инструментам обеспечения исполнения обязанностями лицами своих обязанностей также меры поощрения, воспитания и убеждения. Интересной выглядит мысль автора о том, что такие меры применимы не только к плательщикам, но и к публично-правовым образованиям с целью побудить их более эффективно осуществлять фискальные полномочия. Соискатель приводит примеры таких поощрений: гранты, дополнительные нормативы отчислений от федеральных налогов и сборов в бюджеты эффективных субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (с.125-126). Имеет также научную и практическую ценность предложение автора о применении пени за счет федерального бюджета в качестве меры компенсации потерь региональных и местных бюджетов в случае несвоевременного зачисления Федеральным казначейством доходов по нормативам отчислений, определенных для них (с.138-140).

В третьей главе соискатель на основе теоретических положений переходит к практическим рекомендациям. Так, рассмотрев в первом параграфе действие принципа федерализма в реализации фискальных полномочий, автор отмечает имеющие научный интерес проблемы непропорционального распределения по уровням власти фискальных полномочий и расходных обязательств (с.144-148), отсутствие компенсации выпадающих доходов региональных и местных бюджетов при введении налоговых льгот Российской Федерацией (с.151-152, с.154-157), введения налоговых льгот с начала следующего года после принятия законодательными органами субъектов Российской Федерации и представительными органами местного самоуправления соответствующих законов (решений) о бюджете (с.157-158), отсутствия реального «механизма двух ключей», уже несколько лет обсуждаемого органами власти (с.158-161). Имеет большую научную и практическую значимость предложение диссертанта, обоснованное в тексте диссертации, о расширении области выделения субвенции и внесении соответствующих изменений в законодательство, как способа компенсации субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям выпадающих доходов, возникающих в результате введения налоговых льгот федеральными органами власти в рамках предметов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения (положение 9, с.151-154).

Во втором параграфе соискателем рассмотрено влияние разграничения фискальных полномочий на интересы публично-правовых образований. Для практического рассмотрения автором приведено разграничение фискальных полномочий в области налогообложения доходов. Наглядно диссертантом продемонстрированы как конструкции, позволяющие соблюсти баланс интересов публично-правовых образований, так и конструкции, приводящие к нарушению интересов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований

(с.173-178). Также соискателем рассмотрены особенности обложения доходов, возникающих от функционирования цифровой экономики. В результате автор разрабатывает решение по взиманию налога с каждой транзакции и зачислению его в бюджеты публично-правовых образований по месту нахождения покупателей цифровых товаров, работ и услуг (положение 8, с.178-181).

Третий параграф посвящен обоснованию отнесения к фискальным полномочиям установления нормативов отчислений от налогов и иных обязательных платежей в бюджеты бюджетной системы. Диссертантом выдвигаются и обосновываются критерии отделения перечислений денежных средств по нормативам отчислений от межбюджетных трансфертов (с.185-187, 193-194) и раскрывается механизм реализации данного полномочия (положение 10, с.188, 191-192). Выводы, сформулированные автором в данном параграфе, также имеют значение для дальнейшего совершенствования бюджетного законодательства.

Таким образом, представленное Мирзаевым Рустамом Мирзаевичем диссертационное исследование является целостной, логически последовательной, завершенной научно-квалификационной работой, выполненной на высоком научном уровне, в которой содержится решение научной задачи, имеющей значение для финансово-правовой науки и практики, заключающееся в разработке и обосновании теоретических положений, устанавливающих основы формирования и реализации публично-правовыми образованиями их фискальных полномочий, а также практических рекомендаций, направленных на совершенствование бюджетного, налогового и смежного законодательства, регулирующего разграничение и реализацию фискальных полномочий.

Вместе с тем, стоит отметить отдельные недостатки и дискуссионные моменты, содержащиеся в работе:

1. Понятие фискальные полномочия автор определяет через уплату налогов и иных обязательных платежей, относя к форме реализации фискальных полномочий сборы (сборы налогового характера, таможенные сборы и пошлины, сборы компенсационно-фискального характера («неналоговые» сборы)). В диссертации приводятся примеры таких сборов и иных обязательных платежей (курортный сбор, платон и ряд других). При этом за рамками исследования остались многие другие сборы и платежи, взимаемые в РФ (экологический сбор утилизационный сбор, плата за негативное воздействие на окружающую среду и др.). Представляется, что работа несомненно выиграла бы, если бы диссертант раскрыл понятие сборов компенсационно-фискального характера, и также провел классификацию таких сборов и иных обязательных платежей, установленных в России. Представляет также интерес позиция диссертанта по вопросу о необходимости общего законодательного регулирования таких платежей, внесения части действующих обязательных неналоговых платежей в Налоговый кодекс РФ, тем более что такая попытка неоднократно принималась.

2. На с. 64-65 работы диссертант называет введение налога на профессиональный доход «самоцелью» и отмечает, что им в пояснительной записке не было обнаружено цели введения данного налога. С данной точкой

зрения нельзя согласиться, поскольку в пояснительной записке к законопроекту закреплено, что «реализация соответствующего правового механизма позволит решить ряд проблем, сдерживающих легализацию самозанятых граждан, ... Принятие законопроекта позволит увеличить число физических лиц, ведущих деятельность в правом поле, а соответственно и поступления от них дохода бюджет». Исходя из последней статистики ФНС России, в соответствии с которой по состоянию на 28 ноября 2023 года число зарегистрированных плательщиков налога на профессиональный доход достигло 9 миллионов человек, можно сделать вывод, что цель достигнута еще до завершения эксперимента.

3. В работе не упоминается второй специальный налоговый режим, действующий в порядке эксперимента с 1 июля 2022 года, - автоматизированная упрощенная система налогообложения. Представляет интерес позиция диссертанта об особенностях фискальных полномочий публично-правовых образований в отношении данного налогового режима.

4. Дискуссионным является положение 8, выносимое на защиту, в котором автор, выявляя особенности реализации фискальных полномочий в условиях развития цифровой экономики, делает вывод о перспективности перехода от обложения дохода по результатам налогового периода и последующего контроля за исполнением обязанностей налогоплательщиками к потранзакционному обложению.

В параграфе 2 третьей главы диссертант исследует налогообложение поставщиков «цифровых услуг», расположенных в иных фискальных юрисдикциях, при условии получения таких услуг потребителями на территории Российской Федерации (с. 181), и именно применительно к ним говорит о транзакционности налогообложения. Возможно ли распространение транзакционности налогообложения и в отношении иных налогоплательщиков, как это заявляется в положении 8, выносимом на защиту?

Данные замечания не влияют на общую положительную оценку работы и не ставят под сомнение научную новизну выводов автора, самостоятельность их получения и значимость исследования для финансово-правовой науки и практики.

Разработанные автором теоретические положения и практические рекомендации могут быть востребованы в нормотворческой деятельности федеральных органов власти, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Разработки диссертанта могут быть полезны при преподавании дисциплин «Финансовое право», «Налоговое право», «Бюджетное право», в дальнейших научных изысканиях. Апробация результатов диссертации пройдена в ходе выступлений соискателя на научных конференциях, круглых столах, при написании научных статей, проведении занятий в магистратуре ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации». Диссертантом опубликовано в рецензируемых научных изданиях, перечень которых утвержден Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации, 6 статей, содержащих отдельные положения диссертации.

Список публикаций приведен в автореферате. Содержание автореферата соответствует содержанию диссертации.

В результате анализа представленной диссертационной работы можно сделать заключение, что диссертация Мирзаева Рустама Мирзаевича на тему: «Фискальные полномочия публично-правовых образований» является самостоятельным научным исследованием на актуальную тему, содержит обоснованные теоретические выводы и практические рекомендации, представляет собой законченную научно-квалификационную работу, в которой представлено решение научной задачи, имеющей значение для финансово-правовой науки и практики.

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:

Миронова Светлана Михайловна,

доктор юридических наук

(специальность 12.00.04 – финансовое право;

налоговое право; бюджетное право (юридические науки)),

доцент,

профессор кафедры теории права и государственно-правовых дисциплин,

Волгоградского института управления – филиала

Федерального государственного бюджетного

образовательного учреждения высшего образования

«Российская академия народного хозяйства

и государственной службы при Президенте Российской Федерации»

Адрес: 400066, г. Волгоград, ул. Гагарина, 8

Тел.: +7 (8442) 24-17-21

e-mail: smironova2019@yandex.ru

30 ноября 2023 года

