В диссертационный совет 24.2.336.02,
созданный на базе федерального
государственного автономного
образовательного учреждения высшего
образования «Московский государственный
юридический университет имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)»,
123242, г. Москва, ул. Садовая Кудринская,
дом 7, стр. 22

ОТЗЫВ

Официального оппонента на диссертацию Штерна Семена Михайловича на тему: «Правовое регулирование компетенции субъекта Российской Федерации в финансовой сфере», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки (Москва, 2025, 229 с.)

Тема представленной диссертационной работы несомненно актуальна. Федеративное устройство Российской Федерации, закрепленное в Конституции Российской Федерации, предполагает наличие у субъектов Федерации определенной финансовой самостоятельности, реализуемой через их компетенцию в бюджетной, налоговой сферах, а также наличие ряда контрольных полномочий. В условиях постоянной трансформации системы публичной власти, усиления роли регионов в реализации национальных целей и роста геополитических и экономических вызовов вопросы правового обеспечения финансовой компетенции субъектов Российской Федерации приобретают особую значимость.

Вместе с тем, в действующем законодательстве сохраняются некоторые пробелы и противоречия: от не всегда четкого разграничения полномочий между уровнями публичной власти до недостаточной проработки механизмов сглаживания так называемых горизонтальных и вертикальных дисбалансов (системы бюджетного регулирования). Эти и другие проблемы снижают эффективность бюджетного и налогового федерализма, ограничивают

финансовую самостоятельность регионов и затрудняют реализацию ими своих конституционных функций. Все это предопределяет актуальность и своевременность проведенного С.М. Штерном диссертационного исследования.

Цель и задачи диссертационного исследования методологически верно определили его внутреннюю логику, которая последовательно прослеживается в содержании работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, объединяющих шесть параграфов, заключения и списка использованных источников.

Методологическую основу диссертационного исследования С.М. Штерна составили: общенаучные методы (исторический, логический, анализ, синтез, диалектический и др.) и частнонаучные (сравнительно-правовой, формально-юридический) методы познания, что позволило в полной мере достигнуть поставленной цели исследования.

Диссертационное исследование С.М. Штерна основывается на достижениях науки финансового права как современного, так и дореволюционного, а также советского периодов. Следует отметить применение диссертантом междисциплинарногоподхода в исследовании и анализе научных концепций – исследованы труды представителей общей теории права, а также научные работы экономического характера.

Нормативная база исследования включает в себя значительный перечень законов и иных правовых актов (федерального и регионального уровней, иные официальные документы, анализ которых позволил диссертанту последовательно исследовать компетенцию субъектов Российской Федерации в финансовой сфере.

Эмпирической базой диссертационного исследования послужили правовые акты различных судов судебной системы Российской Федерации (в том числе акты Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, арбитражных судов и судов общей юрисдикции), материалы правоприменительной практики контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации.

Научная новизна диссертации С.М. Штерна заключается в формулировании теоретических и практических научно обоснованных положений, касающихся правового регулирования компетенции субъекта Российской Федерации в финансовой сфере в целом, а также выделены особенности компетенции обозначенных публично-правовых образований в бюджетной и налоговой сферах, в сфере осуществления государственного финансового контроля.

Результаты проведенного исследования получили необходимую апробацию. Диссертант принял участие в научных мероприятиях, основные положения и выводы диссертационного исследования опубликованы в 3 научных статьях в рецензируемых научных журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Минобрнауки России для опубликования основных научных результатов диссертаций.

Проведенное С.М. Штерном исследование позволило получить новые научно-обоснованные результаты, изложенные в диссертации и представленные в девяти положениях, выносимых на защиту (с. 11-16).

Диссертационное исследование начинается с анализа содержания понятия «компетенция субъекта Российской Федерации в финансовой и бюджетной сфере». При этом автор совершенно справедливо подчеркивает, что компетенция субъекта Российской Федерации в сфере бюджета является ключевым элементов его финансовой компетенции, поскольку право на бюджет порождает налоговые и контрольные полномочия его органов (с. 27). С.М. Штерн вполне обоснованно указывает на проблему смешения понятий «полномочия публично-правовых образований» и «полномочий публичных органов» и предлагает пути ее решения (с. 30), а также дает авторское определение компетенции субъекта Российской Федерации в финансовой сфере (с. 35-36).

В диссертации вполне обоснованно подчеркивается первичный характер расходов, необходимость которых обуславливается закреплением за субъектами Федерации определенных предметов ведения (с. 36), что в свою очередь предопределяет необходимость формирования доходов бюджета (с. 37), а также аргументируется вывод о том, что закрепленная законодательно

компетенция субъекта Федерации влияет на объем расходов его бюджета (с. 48).

Интересна предлагаемая С.М. Штерн классификация бюджетных полномочий субъекта Российской Федерации (как в отношении регионального бюджета, так и в отношении бюджетов государственных внебюджетных фондов), проведенная по разным основаниям (с. 56-61, с. 79) и анализ выделенных групп полномочий.

Также вызывает интерес проведенное автором работы исследование особенностей бюджетной компетенции сложносоставных субъектов Российской Федерации. Достаточно аргументирован при этом вывод о том, что в отдельных случаях равные публично-правовые основания будут иметь фактически разный объем полномочий (с. 67) и обоснованно выделены факторы, влияющие на компетенцию (с. 70).

С.М. Штерн системно подходит к исследованию компетенции субъекта Федерации в налоговой сфере. Так, в диссертационной работе наряду с полномочиями по установлению и введению налогов и сборов проанализированы и классифицированы так называемые иные (дополнительные) налоговые полномочия субъекта Российской Федерации (с. 92-95), в том числе, детально исследуются полномочия по установлению налоговых льгот (с. 94-99), а также рассматривается дополнительная компетенция субъекта Федерации применительно к федеральным налогам (с. 100-101) и в отношении местных налогов (с. 101-102).

Значительное внимание в работе уделяется исследованию компетенции субъекта Российской Федерации по установлению нормативов отчислений налогов и сборов из регионального бюджета. Приводятся аргументированные выводы о соотношении в бюджетном регулировании метода нормативов отчислений налогов с методом предоставления трансфертов (с. 116-117), выявляется проблема формы закрепления нормативов отчислений (с. 123).

В состав компетенции субъекта Российской Федерации в финансовой сфере С.М. Штерн вполне обоснованно включает также компетенцию по осуществлению внутреннего и внешнего бюджетного контроля. Заслуживает поддержки вывод автора работы о гибкости и вариативности компетенции

субъекта Федерации в сфере внутреннего финансового контроля (с. 147), о соотношении внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита (с. 150), о необходимости законодательного уточнения объектов внешнего финансового контроля (с. 162).

Несомненным достоинством работы является проведенное С.М. Штерном сравнительно-правовое исследование региональной практики (особенности регулирования бюджетного процесса – с. 75; особенности установления налоговых льгот – с. 96-98, практики установления курортного сбора – с. 109-111, по организации внутреннего финансового контроля в регионах – с. 143, по полномочиям контрольно-счетных органов субъектов Федерации – с. 156-157 и пр.).

Следует концептуально поддержать предлагаемые изменения в бюджетное законодательство Российской Федерации в части закрепления объектов контроля контрольно-счетных органов субъекта Российской Федерации и в части дополнения принципов их деятельности.

Обоснованными и достоверными являются и другие научные положения и выводы, содержащиеся в диссертации. Обоснованность выводов и положений диссертации С.М. Штерна, а также их достоверность обусловлены соответствием избранных научных методов исследования поставленным целям и задачам, изучением широкого круга нормативного материала, достаточной эмпирической базы исследования, доктринальных источников.

Результаты диссертационного исследования имеют теоретическую и практическую значимость и могут быть использованы в дальнейших финансово-правовых исследованиях по вопросам осуществления публичной финансовой деятельности субъектов Федерации. Кроме того, выводы и положения диссертации могут быть использованы в правотворческой деятельности и образовательном процессе.

Вместе с тем, несмотря на высокую оценку диссертационного исследования, следуетотметить, что в работе имеются положения, носящие дискуссионный характер и требующие дополнительной авторской аргументации.

1. Весьма спорным является суждение автора работы об отнесении к полномочиям субъекта Российской Федерации полномочий, закрепленных в законодательстве об организации публичной власти (с. 12, с. 38). Несомненно, указанные полномочия являются основанием для последующего принятия субъектом Федерации расходных обязательств, однако к бюджетным их вряд ли можно отнести. В связи с чем обозначенная позиция требует дополнительной аргументации.

2. Нуждается в уточнении и аргументации позиция автора о легитимности обязательности установления дифференцированных нормативов отчислений по ряду налогов в местные бюджеты (с. 120-121). Не нарушается ли в данном случае принцип равенства бюджетных прав муниципальных образований?

3. На с. 103 автор работы раскрывает существующую систему распределения налоговых полномочий, указывает на критику этой системы со стороны некоторых ученых. Требуется уточнить, какой позиции придерживается автор, считает ли сложившийся в настоящее время подход к распределению налоговых полномочий оптимальным?

4. Учитывая принятие 20 марта 2025 года Федерального закон № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», при рассмотрении вопросов о полномочиях органов местного самоуправления целесообразно было бы сравнить соответствующие положения Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с положениями указанного Федерального закона (с. 43).

Следует отметить, что сделанные замечания и рекомендации не влияют на общую высокую оценку работы С.М. Штерна и призваны нацелить автора на дальнейшую научно-исследовательскую деятельность.

Диссертационное исследование С.М. Штерна на тему «Правовое регулирование компетенции субъекта Российской Федерации в финансовой сфере» является самостоятельным, завершенным исследованием, которое

решает важную современную научную задачу, имеющую весомое теоретическое и практическое значение.

Автореферат диссертации С.М. Штерна отвечает предъявляемым требованиям и отражает основное содержание диссертационной работы.

Диссертационное исследование С.М. Штерна «Правовое регулирование компетенции субъекта Российской Федерации в финансовой сфере» соответствуют требованиям, предъявляемым на соискание ученой степени кандидата юридических паук, установленных разделом II Положения о присуждении ученых степеней (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 г. № 842 в ред. внесенной постановлением Правительства Российской Федерации 16.10.2024 № 1382), а ее автор – Семен Михайлович Штерн - заслуживает присуждения ему искомой ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

11 ноября 2025 года
Официальный оппонент,
профессор кафедры теории права, конституционного
и административного права федерального
государственного бюджетного образовательного
учреждения высшего образования
«Иркутский национальный исследовательский
технический университет»
доктор юридических наук, доцент Юлия Валерьевна Пятковская

Научная специальность 12.00.04.
- финансовое право; налоговое право; бюджетное право
Адрес: 664074, г. Иркутск, ул. Лермонтова, д. 83
Телефон: +7 (3952) 405-009
Электронная почта: julart@yandex.ru

Подпись Пятковской Ю.В.
ЗАВЕРЯЮ
Начальник отдел ФГБОУ ВО «ИРНИТУ»