В Диссертационный совет 24.2.336.02, созданный на базе ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
125993, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 7 стр. 22

ОТЗЫВ ОФИЦИАЛЬНОГО ОППОНЕНТА
кандидата юридических наук, доцента Яговкиной Виты Александровны 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

Несмотря на большое число публикаций, посвященных компетенции субъектов Российской Федерации в финансовой сфере, избранная Штерном С.М. тема диссертационного исследования сохраняет высокую актуальность. Как справедливо отмечает автор, в настоящее время наблюдается расширение спектра инструментов, с помощью которых субъекты Российской Федерации могут реализовывать свою компетенцию в финансовой сфере, постоянно уточняется и корректируется система межбюджетных трансфертов, в 2024 году изменения претерпела система налогов и сборов, а также произошло перераспределение некоторых налоговых доходов между бюджетами бюджетной системы (стр.4 работы). В 2025 году продолжилась корректировка бюджетного и налогового законодательства, очередные новеллы должны вступить в силу и в 2026 году, был принят Федеральный закон от 20.03.2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», который также содержит нормы, влияющие на компетенцию регионов. Таким образом, поскольку правовое регулирование субфедеральной компетенции в финансовой сфере постоянно совершенствуется, возникают новые проблемы и вопросы, требующие осмысления и обсуждения.

Избранная структура работы, включающая введение, три главы, шесть параграфов, заключение и список использованных источников и литературы, раскрывает тему исследования, позволяет добиться поставленной цели и задач. Штерн С.М. начинает исследование в главе 1 с изучения взглядов ученых на содержание и соотношение понятий «компетенция», «полномочия», «предметы ведения», рассматривает закрепление указанных понятий в нормах конституционного, административного и финансового права. Он последовательно продвигается от изучения правового регулирования компетенции субъектов Российской Федерации в финансовой сфере в целом и в бюджетной сфере в частности (в том числе вопросы соотношения полномочий и расходных обязательств) к раскрытию в главе 2 проблематики компетенции указанных субъектов в сфере налогов и сборов, в том числе в части отдельных видов налогов и установления нормативов отчислений от этих платежей из региональных бюджетов. Наконец, в главе 3 исследуются вопросы осуществления внутреннего и внешнего бюджетного контроля субъектами Российской Федерации.

Соискателем правильно определены цели и задачи диссертационного исследования, что позволило осуществить комплексное изучение обозначенных объекта и предмета исследования.

Результаты диссертационного исследования обладают высокой степенью достоверности, что обеспечивается большим количеством изученных источников в области науки финансового права, конституционного и административного права, теории государства и права, использовались также труды экономистов. При подготовке работы анализировались не только нормативные правовые акты Российской Федерации и ее субъектов, но и иные официальные документы органов власти, конституции иных государств, источники права советского периода. Материалы судебной практики (в том числе Конституционного и Верховного судов Российской Федерации) и контрольно-счетных органов позволили проиллюстрировать выводы

конкретными примерами, что придало исследованию не только теоретическое, но и практическое значение.

Диссертационное исследование обладает признаками самостоятельности и научной новизны, что отражается в ряде положений, выносимых автором на защиту. В частности, предложена формулировка определения понятия «компетенция субъекта Российской Федерации в финансовой сфере» (положение на защиту 1, стр.11), обосновывается разделение закрепления полномочий субъекта Российской Федерации в бюджетной сфере на зафиксированные в бюджетном законодательстве, законодательстве об организации публичной власти и в отраслевом законодательстве (положение на защиту 3, стр.12), выявлено разделение компетенции субъекта Российской Федерации в налоговой сфере на основную и дополнительную (положение на защиту 5, стр.13-14), а в сфере осуществления внутреннего бюджетного контроля - на полномочия в сфере его организации и в сфере его осуществления (положение на защиту 7, стр.15).

Также заслуживают внимания аргументированные выводы о прямом влиянии компетенции публично-правового образования на объемы его расходов и обратной зависимости компетенции от собственных доходов соответствующего бюджета (положение на защиту 2, стр.12, стр.48 и др.).

Значительный интерес представляют также предложенные диссертантом поправки в законодательство – в Федеральный закон от 07.02.2011 г. №6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, федеральных территорий и муниципальных образований» в части дополнения данного нормативного правового акта статьей 9.1 «Объекты контроля (аудита) контрольно-счетных органов» и включения в перечень принципов деятельности контрольно-счетных органов принципа риск-ориентированности контрольных мероприятий (положение на защиту 9, стр.16-17, 159-160, 174-175).

В работе убедительно обосновывается возможность закрепления минимальных объемов передаваемых местным бюджетам из бюджетов субъектов Российской Федерации доходов в статье 58 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Как справедливо отмечается в диссертации, использование субъектами Российской Федерации данного метода может способствовать снижению нагрузки на расходную часть их бюджетов, которая возникает в случае использования иных методов регулирования межбюджетных отношений (положение на защиту 6, стр.14, 128-129). Указанные предложения повышают не только практическую значимость работы, но и свидетельствуют о высокой степени ее актуальности.

Особый интерес представляет проведенный в параграфе 1.2 анализ соотношения компетенции субъектов Российской Федерации, входящих в сложносоставные (интегрированные) субъекты (стр.64 и след.), в том числе выделенные автором особенности компетенции таких регионов и факторы, влияющие на указанную компетенцию (стр.70 и след.). В качестве последних выявлены как конструкция этих интегрированных субъектов, которая оказывает влияние на правовое регулирование доходов и расходов бюджетов данных субъектов Федерации, а также на объем их прав в бюджетной и налоговой сферах, так и распределение полномочий между этими субъектами и инструменты, используемые для закрепления такого распределения. Справедливо отмечено, что особенностями компетенции таких субъектов в финансовой сфере являются более разветвленная система «горизонтальных» межбюджетных трансфертов и возможность перераспределения доходов в зависимости от закрепления полномочий за каждым субъектом, входящим в состав сложносоставного субъекта Федерации. Проведенный анализ позволил автору сформулировать положение на защиту 4 (стр.13).

В качестве достоинства диссертации необходимо отметить глубокий анализ осуществления органами внешнего контроля субъектов Российской Федерации контроля иных ресурсов помимо непосредственно средств бюджета в качестве самостоятельного направления защиты публичных

интересов (стр.159 и след.), а также отдельных видов доходов бюджетов, таких как доходы в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим субъектам Российской Федерации (стр. 161 и след.). Использование судебной практики позволило повысить аргументированность сделанных в работе выводов. Обосновано, что главными признаками наличия публичного интереса, который обуславливает право осуществления внешнего бюджетного контроля за деятельностью хозяйственных товариществ и обществ, в которых есть доля (вклад) публично-правового образования, следует считать принадлежность передаваемого юридическому лицу имущества публично-правовому образованию и цель передачи – получение бюджетных доходов.

В результате соискатель выявил проблемы, затрудняющие полноценное осуществление внешнего бюджетного контроля на субфедеральном уровне, и сформулировал предложения на защиту (положение на защиту 8, стр.15-16), в том числе по совершенствованию законодательства (положение на защиту 9, стр.16-17).

Следует признать, что полученные результаты исследования обладают теоретической и практической значимостью. Основные выводы и положения получили научную апробацию и опубликованы в трех статьях в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации.

Вместе с тем, наряду с отмеченными достоинствами, следует отметить и некоторые неточности, а также высказать автору пожелания и рекомендации.

1. Несомненным достоинством работы следует признать глубокое и подробное рассмотрение компетенции субъекта Российской Федерации в бюджетной сфере, в том числе в части расходных обязательств, межбюджетных трансфертов, территориальных внебюджетных фондов, также исследуются вопросы делегирования (передачи, наделения) полномочий, влияния компетенции на объемы бюджетных расходов и обратного влияния

собственных доходов на реализацию компетенции на практике. Однако компетенция субъекта Российской Федерации в области государственного долга и государственного кредита разбирается в диссертации в достаточно общих чертах, без детализации. Например, полномочия в сфере государственного кредита и долга выделяются в самостоятельную группу при классификации бюджетных полномочий субъектов Российской Федерации исходя из содержания осуществляемой публично-правовым образованием деятельности по функциональному признаку (стр.56-58) либо при анализе норм Федерального закона от 21.12.2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (стр.59). Рассматривается также вопрос отражения норм о публичном кредите в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации (стр.62-64) как пример различного подхода публично-правовых образований субфедерального уровня к закреплению объема полномочий в региональном законодательстве.

Таким образом, представляется, что если бы в диссертации было уделено больше внимания вопросам компетенции субъектов Российской Федерации в сфере государственного кредита и государственного долга, это послужило бы более глубокому раскрытию темы и усилило бы теоретическую и практическую значимость работы.

2. В работе сформулированы интересные выводы, которые остались вне положений, выносимых на защиту. Например, на стр. 30-31 делается вывод о смешении в Бюджетном кодексе Российской Федерации (статьи 6, 7-9) понятий полномочий публично-правовых образований и их органов. Автор высказывает мнение, что указанное смешение порождает некоторое противоречие в тексте нормативного правового акта и нуждается в корректировке за счет распространения определения понятия «бюджетные полномочия», закрепленного в статье 6 Кодекса, не только на органы государственной власти и местного самоуправления, но и на сами публично-правовые образования. Это возможно осуществить, например, путем

расширения существующего определения и включения в него указания на полномочия публично-правовых образований.

На стр.107-108 описан состав полномочий, входящих, по мнению автора, в налоговую компетенцию на субфедеральном уровне, что также не нашло отражения в положениях на защиту, как и выявление особенностей (стр.71 и след.) и классификация полномочий субъекта Российской Федерации относительно государственных внебюджетных фондов, проведенная в работе по функциональному признаку (стр.79).

У оппонента присутствует понимание, что при формулировании положений, которые выносятся на защиту, соискатель ограничен в своем предпочтении многими факторами от объема работы и уровня научной новизны выводов до определения иерархии значимости сделанных выводов и предложений. При этом хотелось бы отметить, что хотя бы некоторые из этих суждений могли быть уточнены и вынесены на защиту, что повысило бы не только теоретическую, но и практическую значимость диссертации.

3. Как указано выше, в работе предложены поправки в действующее законодательство. Однако не во всех случаях соискатель предлагает точные формулировки конкретных статей законов. Так, в примере, приведенном выше в замечании 2, автор высказывает мнение о необходимости корректировки положений статьи 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации за счет распространения определения понятия «бюджетные полномочия», закрепленного в статье 6 Кодекса, не только на органы государственной власти и местного самоуправления, но и на сами публично-правовые образования. Он предлагает в качестве варианта расширение существующего определения и включения в него указания на полномочия публично-правовых образований. Представляется, что если бы диссертант предложил более точные, дословные формулировки предлагаемой им новеллы, это способствовало бы повышению аргументации его позиции и усилило бы практическую значимость исследования.

Аналогичное замечание можно распространить и на предложение корректировки статьи 58 Бюджетного кодекса Российской Федерации в части возможности установления в ней минимальных объемов передаваемых доходов для большего числа налоговых и неналоговых доходов (стр.128-129). Само предложение представляет значительный интерес для обсуждения, но более точная и полная формулировка предложений повысила бы практическую значимость работы.

4. В диссертации рассматриваются положения Федерального закона от 06.10.2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с точки зрения закрепления в этом нормативном правовом акте компетенции (полномочий) органов власти субъектов Российской Федерации (например, стр.43-44, 59 и др.). В связи с принятием Федерального закона от 20.03.2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» хотелось бы уточнить мнение соискателя относительно закрепления в новом законе компетенции или полномочий субфедерального уровня в финансовой сфере.

Однако указанные замечания не снижают общей ценности полученных результатов исследования, не влияют на общую положительную оценку работы, в том числе ее научной ценности и самостоятельности. Автор глубоко исследовал тему, аргументировано раскрыл положения, выносимые на защиту. Полученные результаты исследования обоснованы, обладают признаками научной новизны и имеют несомненную теоретическую и практическую значимость, могут быть использованы для преподавания в курсе финансового права, бюджетного права, налогового права и спецкурсах. Основные положения диссертации нашли свое отражение в публикациях автора в ведущих рецензируемых изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации. Автореферат диссертации соответствует установленным требованиям, отражает структуру и содержание работы.

Таким образом, диссертация Штерна Семена Михайловича на тему «Правовое регулирование компетенции субъекта Российской Федерации в финансовой сфере» является завершенной научно-квалификационной работой, соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук, изложенным в Положении о присуждении ученых степеней, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 г. № 842, а ее автор, Штерн Семен Михайлович, заслуживает присуждения искомой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2 Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Официальный оппонент

кандидат юридических наук (специальность 12.00.14 –
Административное право, финансовое право, информационное право),
доцент, ведущий научный сотрудник
Центра региональной политики
Института прикладных экономических исследований
ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и
государственной службы при Президенте
Российской Федерации» В.А. Яговкина

17 ноября 2025 г.

Подпись Яговкиной В.А. заверяю
ведущий специалист
Дуканова А.

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» Управление персоналом

Яговкина Вита Александровна
Кандидат юридических наук (специальность 12.00.14 — Административное право, финансовое право, информационное право), доцент,
ведущий научный сотрудник Центра региональной политики Института прикладных экономических исследований ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»
119571, г. Москва, проспект Вернадского, дом 82.
+7 (499) 956-96-53
e-mail yagovkina-va@ranepa.ru
https://www.ranepa.ru./