В диссертационный совет Д 209.002.05 при
федеральном государственном автономном
образовательном учреждении высшего образования
«Московский государственный институт
международных отношений (университет)
Министерства иностранных дел
Российской Федерации»

ОТЗЫВ

официального оппонента кандидата юридических наук, доцента Яговкиной Виты Александровны на диссертацию Казеевой Яны Сергеевны на тему: «Правовое регулирование децентрализации полномочий в налоговой сфере», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.04 - Финансовое право; налоговое право; бюджетное право

Актуальность темы диссертационной работы не вызывает сомнений в первую очередь в связи с тем, что различные исследования подтверждают закономерность между степенью налоговой децентрализации и уровнем экономического развития государств. Федеративному характеру государственного устройства Российской Федерации не вполне соответствует высокая степень централизации российской налоговой системы. Кроме того, на практике много лет постоянно происходит перераспределение полномочий между федерацией и ее субъектами, что также подчеркивает необходимость исследования избранной темы, в том числе для повышения доходной базы и - как следствие - финансовой самостоятельности региональных и местных бюджетов.

Поставленная в работе цель - всестороннее изучение природы, сущности налоговой децентрализации, выявление закономерностей распределения полномочий в налоговой сфере, определение особенностей правового регулирования налоговой децентрализации в зарубежных государствах, а также подготовка предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации, которые бы способствовали развитию децентрализации в финансовой сфере (с.8 работы), представляется несколько широкой, но в целом достигнута благодаря поставленным задачам и

избранным методам. Цель и задачи диссертации также определили научную новизну проведенного исследования, что позволило провести теоретическое осмысление и оценку избранных объекта и предмета диссертации, сделать определенные выводы и придать работе качество комплексного финансово-правового исследования по данной теме.

Диссертация Казеевой Я.С. является первым в российской юридической науке комплексным исследованием правового регулирования децентрализации полномочий в налоговой сфере, которое последовательно раскрывает избранную тему от изучения правовых основ налоговой децентрализации (глава 1) через анализ основных закономерностей распределения налоговых полномочий (глава 2) к изучению основных политико-правовых инструментов, на которых основывается налоговая децентрализация (глава 3). Следует положительно отметить стройную, логичную структуру работы, которая включает введение, три главы (состоящие из 6 параграфов), заключение, список источников. Диссертация характеризуется научной строгостью, четкостью и последовательностью изложения материала.

Научные результаты диссертационного исследования обладают высокой степенью достоверности, что обеспечивается грамотно подобранной теоретической основой и источниковедческой базой исследования. Автором проанализировано значительное число нормативных актов, в том числе зарубежных, а также судебная практика государств системы общего права, что повысило качество работы и позволило сделать выводы более аргументированными. Также в диссертации изучено значительное число публикаций по финансовому и иным отраслям права, в том числе в большом объеме исследовались труды зарубежных авторов, что позволило автору полнее раскрыть заявленную тему.

Следует признать, что полученные в диссертации результаты обладают достаточной научной ценностью, поскольку вносят вклад в совершенствование механизма правового регулирования децентрализации

полномочий в налоговой сфере, в том числе в связи с изучением и анализом зарубежного опыта. Результаты исследования могут быть интересны как юристам, так и экономистам, в том числе в связи с тем, что в научный оборот введен большой объем иностранных источников правового регулирования налоговой децентрализации. Практическая значимость исследования определяется тем, что обобщенный соискателем материал, в том числе законодательный и практический опыт различных федеративных и унитарных государств, создает достаточно целостную картину правового регулирования децентрализации полномочий в налоговой сфере. Автор указывает на возможные инструменты правового регулирования, анализирует целесообразность их введения в Российской Федерации, одновременно отмечая недостатки в законодательном закреплении полномочий субъектов и органов местного самоуправления. Эти выводы могут быть использованы при совершенствовании правового регулирования децентрализации налоговых полномочий в России. Несомненную практическую значимость имеют также рекомендации по совершенствованию российского законодательства, представленные соискателем в заключении диссертационной работы, которые в целом представляются обоснованными и справедливыми.

Несомненным достоинством работы являются выводы к главе 3 в целом (с.174-176), в которых формулируются итоги проведенного автором анализа основных инструментов налоговой децентрализации, в том числе выделяются институты, которые создают платформу для распределения налоговых полномочий между уровнями власти: межправительственное сотрудничество в налоговой сфере, вертикальное разделение власти, прямая демократия и финансовое выравнивание (положение на защиту 5, с.13, 174-175 работы).

При этом особый интерес представляет исследование Казеевой Я.С. в параграфе 2 главы 3 (с.149-176 работы) связи межбюджетных трансфертов и налоговой децентрализации. Анализ таких трансфертов как одного из основных инструментов налоговой децентрализации позволил автору предположить, что переход к нецелевым межбюджетным трансфертам (по

примеру Швейцарии) способствовал бы более эффективному функционированию системы межбюджетных трансфертов (с.180-181 работы), поскольку они являются более эффективным инструментом по сравнению с целевыми (с.14 и с.166 работы), а также вынести на защиту положение 6 (с.13-14 работы), в котором сформулировано определение роли межбюджетных трансфертов в децентрализации полномочий в налоговой сфере. Следует поддержать автора в сделанном выводе, что межбюджетные трансферты могут как способствовать децентрализации, так и сдерживать ее (с.13-14 и с.174 работы).

Необходимо высоко оценить выделение в качестве самостоятельного источника налоговые договоренности между различными уровнями власти внутри государства (положение на защиту 2, с.11-12 работы). Значительный интерес представляет анализ данного вида источников, проведенный в параграфе 2 главы 1 диссертации. При этом, хотя сама соискательница считает, что необходимости введения такого инструмента в России нет (с.182 работы), на наш взгляд, их дальнейшее изучение как эффективного инструмента правового регулирования распределения полномочий в налоговой сфере необходимо.

В качестве одной из положительных сторон работы необходимо отметить систематизацию видов федерализма в финансовой сфере и предпринятую автором попытку определить и разграничить понятия «налоговый федерализм» и «налоговая децентрализация» с учетом того, что, как справедливо отмечает Я.С.Казеева, хотя данные понятия зачастую используются как равнозначные, налоговый федерализм не сводится лишь к децентрализации, а налоговая децентрализация может рассматриваться как способ достижения налогового федерализма (положение на защиту 1, с.11). Кроме того, в работе выявлены главная задача и принципы налогового федерализма (положение на защиту 3, с.12), что также следует признать ее достоинством.

Также в числе достоинств диссертации следует оценить выявленное многообразие источников правового регулирования распределения налоговых полномочий и проведенную их систематизацию (глава 1 работы).

Однако, наряду с указанными достоинствами, следует отметить некоторые недостатки и неточности диссертационного исследования, а также высказать автору пожелания и рекомендации.

1. Высоко оценив предпринятое автором исследование систематизации видов федерализма в финансовой сфере, следует обратить внимание на следующее. Понятие «финансовый федерализм» определяется в работе как осуществление финансовой деятельности на основе принципа федерализма (с.19), а «бюджетный федерализм» как многоуровневая система государства, при которой каждый из уровней государственной власти располагает собственным бюджетом и действует в пределах закреплённых за ним полномочий, и состоит этот вид федерализма в децентрализации бюджетных прав (с.20) (при этом при определении фискального федерализма децентрализация полномочий называется в числе методов реализации такого вида федерализма – с.21). Представляется, что понятия, одно из которых (бюджетный федерализм) очевидно входит в другое (финансовый федерализм) и является более узким, следует определять, базируясь на общем подходе к формулировкам, тогда как в данной работе финансовый федерализм оценивается как осуществление деятельности, а бюджетный федерализм как то ли система государства, то ли децентрализация прав.

2. Представляется несколько сомнительным пример Мексики как государства с децентрализованной налоговой системой. Как указывается на с. 48-49 работы, в этом государстве функционируют соглашения о присоединении к национальной системе налоговой координации. Автором они отнесены к группе налоговых договоренностей, направленных на общую гармонизацию налоговых систем уровней власти, и рассматриваются как один из источников правового регулирования налоговой децентрализации. В силу этих соглашений штаты и федеральный округ обязуются не устанавливать на

своей территории отдельные собственные налоги в обмен на право на участие в распределении федеральных доходов. Учитывая основную цель соглашений, а также тот факт, что такие соглашения в результате подписаны всеми субъектами государства, представляется, что в данном случае речь может идти скорее о централизации налоговой системы, чем о её децентрализации.

3. На с. 101-102 работы автор отмечает, что при грамотной организации налог с продаж (или налог на стоимость бизнеса) мог бы подойти на роль субнационального налога. Автор описывает примеры использования такого рода налога в Канаде, США, ФРГ, однако не даёт оценку возможности его установления и введения в Российской Федерации, что, несомненно, позволило бы повысить практическую значимость работы.

4. В заключении (с. 181 работы) автор высказывает предложения по реформированию российского законодательства – в частности, путём включения в ст. 131 Бюджетного кодекса РФ положений, аналогичных положениям швейцарского законодательства о разделении субъектов на «сильные» и «слабые» для целей горизонтального финансового выравнивания. Однако, в связи с тем, что количество субъектов-реципиентов в настоящее время в российской практике значительно превышает количество субъектов-доноров, при этом практически все субъекты федерации являются получателями каких-либо межбюджетных трансфертов, такое предложение по изменению законодательства представляется малоэффективным.

При этом стоит оговорить, что предположение автора, что переход к нецелевым межбюджетным трансфертам способствовал бы более эффективному функционированию системы межбюджетных трансфертов, который в целом оценен положительно и указан в качестве достоинства исследования, также несколько противоречит сложившейся российской практике, в которой усиливается роль целевых трансфертов и увеличивается количество условий их предоставления. Соискатель очень кратко оговаривает это в своей работе (с.174) как признак высокой централизации финансовой системы, но представляется, что более детальное обоснование позиции автора

с учетом российской практики позволило бы сделать данный вывод более аргументированным, что при этом не снижает его достаточной практической и теоретической значимости.

Однако указанные замечания не снижают ценности полученных результатов, не влияют на общую положительную оценку диссертационного исследования, в том числе ее научного уровня и самостоятельности. Диссертация Казеевой Я.С. является законченной научно-квалификационной работой, научные выводы и предложения диссертанта обоснованы, обладают несомненными признаками научной новизны и практической значимости, могут быть использованы в учебном процессе, нормотворческой деятельности, практической деятельности юристов и экономистов. Соискатель продемонстрировал самостоятельность в изучении темы, глубоко исследовал проблему, раскрыл положения, выносимые на защиту. Основные положения диссертации, в том числе выносимые на защиту, нашли свое отражение в публикациях автора, где раскрываются основные научные результаты и идеи автора, выраженные в представленной диссертации, что обеспечивает достоверность сделанных автором выводов. Автореферат выполнен с соблюдением установленных требований, полно отражает содержание диссертации.

Содержание исследования соответствует специальности 12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право, что подтверждается оценкой положений и выводов диссертации. Ее можно квалифицировать как научное достижение и самостоятельное монографическое исследование, что соответствует требованиям ВАК России, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук (п. 9 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842).

Изложенное позволяет сделать вывод, что представленная работа «Правовое регулирование децентрализации полномочий в налоговой сфере» полностью соответствует предъявляемым к данного рода работам

требованиям, содержащимся в Положении о порядке присуждения ученых степеней, утвержденном Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842, а ее автор, Казеева Яна Сергеевна, заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.04 – финансовое право, налоговое право, бюджетное право.

Официальный оппонент,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры государственного
регулирования экономики Института общественных наук
Российской академии народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской Федерации В.А. Яговкина

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук защищена по специальности 12.00.14- административное право; финансовое право; информационное право

16 ноября 2017 г.

Подпись Яговкиной В.А. заверяю
Директор Института
общественных наук ФГБОУ ВО
«Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при
Президенте Российской Федерации» С.Э.Зуев

Яговкина Вита Александровна. 119571, г. Москва, проспект Вернадского, 82, стр.1.
Телефон: +7(495)933-80-38. Email: information@rane.ru. ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», доцент