

УТВЕРЖДАЮ

**Проректор по научной работе
ФГБОУ ВО «Московский
государственный юридический
университет имени О.Е. Кутафина
(МГЮА)**

**доктор юридических наук, профессор
В.Н. Сидяков**



09 2021 г.

Отзыв

ведущей организации – Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» на диссертацию Мироновой Светланы Михайловны «Доктрина финансово-правового статуса муниципальных образований в Российской Федерации и его реализация» на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право (Саратов, 2021 г., 611 с.)

Актуальность темы рассматриваемой диссертации предопределяется целым комплексом проблем, возникающих в настоящее время при реализации муниципальным образованием своего финансово-правового статуса. В первую очередь следует говорить о недостаточном финансовом обеспечении муниципальных образований, проблемах перераспределения полномочий между уровнями публичной власти, и не всегда обоснованной передаче полномочий как на муниципальный уровень, так и обратно, отсутствия достаточной финансовой самостоятельности отдельных видов муниципальных образований, необходимости совершенствования межбюджетных отношений с участием муниципальных образований.

Вхождение органов местного самоуправления в единую систему публичной власти, закрепленное изменениями в Конституцию РФ в 2020 году,

предопределяет пересмотр правового регулирования взаимоотношений муниципальных образований как субъектов финансового права с иными публично-правовыми образованиями.

Определение Президентом РФ задачи выстраивания системного взаимодействия между государственными и муниципальными органами, расширение и укрепление возможностей местного самоуправления как уровня власти, предопределило разработку проекта Основ государственной политики развития местного самоуправления до 2030 года, что требует совершенствования и правового регулирования финансовой деятельности муниципальных образований, без которой невозможна их самостоятельность.

В Российской Федерации идет непрекращающийся процесс объединения муниципальных образований, появляются новые виды муниципальных образований, что вызывает необходимость раскрытия особенностей реализации их финансово-правового статуса.

Вышеизложенное указывает на актуальность научных изысканий, направленных на совершенствование финансово-правового статуса муниципальных образований в Российской Федерации. Такие исследования востребованы не только юридической наукой, но и практикой.

Формулировка объекта и предмета исследования (с. 10) отвечает избранной теме исследования, соответствует паспорту научной специальности 12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право.

Заявленная автором тема диссертации, безусловно, сложна и обширна, подтверждением чему служат имеющиеся в доктрине финансового права монографические исследования, посвященные отдельным аспектам правового регулирования финансовой деятельности муниципальных образований. В связи с этим автор взвешенно и обоснованно формулирует цель и задачи исследования, определяющие рамки диссертационной работы.

В соответствии с поставленной автором целью были сформулированы и полностью решены задачи исследования, а именно: раскрыто содержание понятия финансово-правового статуса муниципального образования и

определена его структура; охарактеризована финансовая деятельность муниципальных образований как основа целевого блока финансово-правового статуса муниципальных образований; выявлены основные направления финансово-правовой политики как основополагающие начала финансовой деятельности муниципальных образований; выделена система правовых принципов, лежащих в основе финансовой деятельности муниципальных образований в Российской Федерации; разработано содержание принципа участия граждан в финансовой деятельности муниципальных образований, проанализированы формы такого участия; определена правовая природа средств самообложения граждан и инициативных платежей как инструментов участия граждан в финансовой деятельности муниципальных образований; исследована роль общественного финансового контроля на муниципальном уровне; проведено разграничение финансовых полномочий органов местного самоуправления и органов государственной власти исходя из места органов местного самоуправления в единой системе публичной власти в РФ; выделены особенности реализации бюджетных полномочий муниципальными образованиями; выявлены особенности механизма контроля за реализацией муниципальными образованиями полномочий в финансовой сфере; систематизированы особенности финансово-правового статуса отдельных видов муниципальных образований (городских округов, городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов, муниципальных районов, городских и сельских поселений, внутригородских территорий городов федерального значения); определены особенности финансово-правового регулирования процессов преобразования муниципальных образований; охарактеризованы особенности реализации финансово-правового статуса муниципальных образований с особым правовым статусом и расположенных на территориях с особым экономическим статусом; систематизированы особенности реализации финансово-правового статуса муниципальными образованиями, входящими в городские агломерации, а также при решении вопросов межмуниципального сотрудничества (с. 10-12).

Центральным элементом диссертации стала концепция, представляющая собой изложенную доктрину финансово-правового статуса муниципального образования, авторское определение его понятия, а также предложенная структура финансово-правового статуса, с раскрытием его основных элементов, проведение классификаций финансово-правового статуса муниципального образования по различным основаниям (с. 16-18). Данная концепция является оригинальной, научно обоснованной и свидетельствует о значительности личного вклада автора в развитие науки финансового права.

Представленная в диссертации доктрина финансово-правового статуса муниципальных образований предопределила структуру исследования. Диссертационная работа состоит из введения, двух разделов, подразделенных на шесть глав, включающих двадцать шесть параграфов, заключения, библиографического списка использованных источников и приложений. Материал распределен равномерно, отдельные структурные элементы расположены последовательно и логически взаимосвязаны друг с другом.

Достоверность и обоснованность диссертации предопределяется правильным применением методологического аппарата: работа написана с использованием комплекса обще- и частнонаучных методов научного познания. Методологическую основу составили диалектический, структурно-функциональный, историко-правовой, сравнительно-правовой методы, а также ряд иных методов (с. 12-13).

Сказанное позволяет заключить, что цель работы, состоящая в формировании доктрины финансово-правового статуса муниципальных образований в Российской Федерации и определении основных направлений его реализации на современном этапе развития финансово-правовой науки, а также в выработке практических рекомендаций, направленных на совершенствование финансовой деятельности муниципальных образований, была достигнута.

Заслуживают поддержки выводы автора о взаимодействии муниципальных образований с населением как важной составляющей для реализации финансово-правового статуса муниципального образования (с. 43); выделение факторов, оказывающих влияние на формирование финансово-правового статуса муниципальных образований (с. 53); авторское понятие «финансово-правовой статус муниципального образования» и определение его структуры (с. 59-77); обоснование необходимости пересмотра методов осуществления финансовой деятельности муниципальных образований (с. 115); выделение системы принципов, на которых базируется финансовая деятельность муниципальных образований (с. 156-158); вывод об отсутствии такого признака финансовой устойчивости как достаточность доходов местного бюджета (с. 242).

Основываясь на зарубежном опыте по финансовой поддержке муниципалитетов в процессе реформ по объединению, диссертантом предложен ряд мер по предоставлению гарантий российским муниципальным образованиям, созданным в процессе объединения (с. 400).

Представляется, что особую научную ценность имеют положения главы третьей, раскрывающей правовые основы участия граждан в финансовой деятельности муниципальных образований. Через раскрытие социального блока финансово-правового статуса муниципального образования (с. 68), автор исследует понятие и содержание принципа участия граждан в финансовой деятельности муниципальных образований (с. 159-174), формы такого участия (с. 175-196), в том числе финансово-правовую природу и особенности средств самообложения граждан и инициативных платежей (с. 197-212). Определены основные направления общественного финансового контроля за деятельностью органов местного самоуправления, а также меры стимулирования общественных организаций и граждан для развития в муниципальных образованиях общественного финансового контроля (с. 231).

В работе определены факторы, влияющие на объем компетенционного блока финансово-правового статуса конкретного вида муниципального

образования (с. 23), предложено перераспределение налоговых доходов между бюджетами путем закрепления за местными бюджетами части налоговых доходов на постоянной основе (с. 30, 278), аргументирована необходимость разработки на федеральном уровне рекомендаций в части обоснования заключения соглашений по передаче полномочий по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля (с. 307-308).

Особое внимание в работе уделено раскрытию организационного блока финансово-правового статуса муниципальных образований, который зависит от вида муниципального образования, а также от наличия у него особого правового статуса. В главе 5 и 6 диссертационного исследования показаны особенности реализации финансово-правового статуса различных видов муниципальных образований, включая недавно созданные муниципальные округа (с. 326-333). Важное значение для дальнейшего развития финансово-правовой науки будут иметь положения автора, раскрывающие финансово-правовые особенности решения вопросов межмуниципального сотрудничества, в том числе в рамках городских агломераций (с. 453-470).

Значимость диссертации заключается в том, что автор, проведя глубокий анализ норм права, научных исследований по рассматриваемой проблематике, а также материалов судебной и правоприменительной практики, приходит к самостоятельным выводам и вносит существенный вклад в разрешение теоретических и практических проблем реализации финансово-правового статуса муниципальных образований в России.

Научная новизна и практическая значимость представленного диссертационного исследования заключаются в совокупности выводов и предложений, сформулированных диссертантом в качестве положений, выносимых на защиту.

Диссертация написана хорошим юридическим языком, требования к научному стилю изложения материала соблюдены. Безусловным достоинством работы является осуществление сравнительно-правового исследования основных современных зарубежных практик правового

регулирования финансовой деятельности муниципальных образований, проведенного на базе изучения научных работ зарубежных авторов, что придает предлагаемым диссертантом выводам дополнительное научное обоснование.

Работа носит и междисциплинарный характер – в диссертации проанализированы труды ведущих специалистов в области теории права и муниципального права. Сноски и библиография оформлены в соответствии с предъявляемыми требованиями, работа аккуратно оформлена.

Комплексный подход, применяемый в исследовании, позволил обобщить накопленный теоретический опыт в области регулируемых отношений, а также сформулировать предложения по совершенствованию действующего законодательства.

В то же время, несмотря на отмеченные положительные стороны, диссертация не лишена и некоторых недостатков:

1. В структуру финансово-правового статуса муниципального образования наряду с целевым, социальным, компетенционным, организационным, гарантийным блоком, автор также включает санкционный блок, который раскрывает правовую природу ответственности муниципальных образований в случае возникновения нарушений при осуществлении ими своих финансовых полномочий, а также разграничивает ответственность муниципальных образований и органов местного самоуправления (с. 17-18). В тоже время в отличие от всех остальных блоков, нашедших отражения в положениях, выносимых на защиту, санкционный блок в положениях, выносимых на защиту, отдельно не вынесен. В связи с чем представляется необходимым на защите более подробно остановиться на содержании санкционного блока финансово-правового статуса муниципального образования, раскрыв его основные особенности.

2. Пристальное внимание в работе уделено финансово-правовой политике как основополагающему началу финансовой деятельности муниципальных образований. Автор подробно показывает, какие

приоритетные направления финансово-правовой политики в отношении муниципальных образований ставились российским государством на протяжении последних лет (с. 122-139), что нашло отражение в положении, выносимом на защиту (положение 2, с. 19). Вместе с тем следовало бы более подробно остановиться на вопросе, повлияло ли на изменение финансово-правовой политики в 2020-2021 годах пандемия коронавируса, а также отразить изменения в правовом регулировании финансовой деятельности муниципальных образований, произошедших в связи с распространением COVID-19.

3. Диссертант в работе раскрывает механизм контроля за реализацией муниципальными образованиями полномочий в финансовой сфере (параграф 4.5 исследования), указывая на ряд недостатков существующей системы внешнего муниципального финансового контроля (положение 9, с. 23-24), на основании чего вносит предложения по изменению действующего законодательства в части совершенствования деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований (с. 31).

1 июля 2021 года был принят Федеральный закон № 255-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований" и отдельные законодательные акты Российской Федерации», которым, в том числе, изменены основы статуса контрольно-счетного органа муниципального образования.

В ходе защиты хотелось бы услышать от соискателя, как положения данного Федерального закона № 255-ФЗ соотносятся с его предложениями по внесению изменений в Федеральный закон № 6-ФЗ.

4. В параграфе 4.4. диссертации автор раскрывает вопросы реализации муниципальными образованиями полномочий по формированию неналоговых доходов, их порядка установления и практики применения. В то же время большая часть параграфа посвящена формированию неналоговых публичных платежей, в том числе курортному сбору. Не в полной мере раскрыты иные

неналоговые доходы, поступающие в местные бюджеты. Например, особое место занимает арендная плата за земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности или в неразграниченной государственной собственности (но при этом полномочия по их распоряжению переданы муниципальным образованиям). Представляется необходимым на защите показать роль таких неналоговых доходов в структуре местных бюджетов, а также раскрыть основные проблемы, которые возникают при их формировании.

5. В главах 5 и 6 исследования диссертант останавливается на особенностях реализации финансово-правового статуса муниципальных образований различных видов (городские и муниципальные округа, поселения, муниципальные районы и др.), а также с особым правовым статусом (ЗАТО, наукограды, моногорода) и на определенных территориях (ТОСЭР). При этом в работе не нашли отражение особенности реализации финансово-правового статуса муниципальных образований, расположенных на федеральных территориях, возможность создания которых в России появилась в 2020 году. Представляется необходимым на защите уточнить, какие особенности финансово-правового статуса будут у муниципальных образований, расположенных на таких территориях.

Однако указанные замечания не влияют на положительную оценку диссертационного исследования Мироновой С.М., а носят в большей степени дискуссионный характер.

Результаты диссертации получили должное освещение в 102 публикациях, 30 из которых опубликованы в журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации. Общий объем публикаций автора составляет более 90 п.л. Особо следует отметить, что результаты работы были отражены в 6 статьях, опубликованных в изданиях, входящих в Web of Science и Scopus. Помимо этого, автор принимал активное участие в научных мероприятиях (конференциях и круглых столах, проходивших как в России, так и за

рубежом), в ходе которых получили апробацию выводы и результаты диссертации.

В автореферате диссертации изложены основные идеи и выводы диссертационного исследования, показан вклад соискателя в разработку избранной темы, степень новизны и значимости результатов исследований, а также обоснована структура диссертации.

Диссертация соответствует требованиям Раздела II Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842 – написана автором самостоятельно, обладает внутренним единством, содержит новые научные результаты и положения, выдвигаемые для публичной защиты, совокупность которых может быть квалифицирована как решение задачи, имеющей существенное значение для финансово-правовой науки.

Диссертация С.М. Мироновой является научно-квалификационной работой, в которой на основании выполненных автором исследований разработаны теоретические положения, связанные с реализацией финансово-правового статуса муниципальных образований в России, совокупность которых можно квалифицировать как научное достижение, а также решены научные проблемы, имеющие важное политическое, социально-экономические и хозяйственное значение.

Работа также имеет и прикладной характер, следует высоко оценить практическую значимость результатов диссертационного исследования С.М. Мироновой. Положения и выводы, приведенные в диссертации, могут быть использованы для внесения изменений в действующее законодательство с целью дальнейшего совершенствования финансово-правового статуса муниципальных образований как в целом, так и отдельных их видов.

Таким образом, диссертация на тему «Доктрина финансово-правового статуса муниципальных образований в Российской Федерации и его реализация» соответствует всем требованиям, предъявляемым к такого рода работам, а ее автор – Миронова Светлана Михайловна, заслуживает

присуждения искомой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право.

Отзыв подготовлен доктором юридических наук, профессором, профессором кафедры финансового права федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» Артемовым Николаем Михайловичем. Отзыв обсужден и одобрен на заседании кафедры финансового права «30» августа 2021 года, протокол № 1.

Заведующий кафедрой финансового права
Московского государственного юридического
университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
доктор юридических наук, профессор



Е.Ю. Грачева

Сведения о ведущей организации
ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)»; Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
Почтовый адрес: 125993, город Москва, улица Садовая-Кудринская, дом 9;
телефон: +7 499 244-88-88
e-mail: msal@msal.ru
официальный сайт: <https://msal.ru/>



Сведения о ведущей организации:

1. Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»; Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

2. 125993, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

3. Почтовый адрес: 125993, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9;

тел.: +7 (499) 244-88-74

e-mail: msal@msal.ru

официальный сайт: <https://msal.ru/>

4. Основные публикации работников ведущей организации по теме диссертации за последние 5 лет в рецензируемых научных изданиях:

1. Актуальные проблемы финансового права в условиях цифровизации экономики: монография / отв. ред. Е.Ю. Грачева. М.: Проспект, 2020. 256 с.

2. *Артемов Н.М., Пономарева К.А.* Налогообложение доходов физических лиц в контексте проблем социальной справедливости // Правоприменение. 2020. Т. 4. № 4. С. 46-55.

3. *Болтинова О.В.* Бюджет – основополагающая категория бюджетного права // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 10. С. 51-57.

4. *Болтинова О.В.* Системность в налоговом и бюджетном праве Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 7. С. 57-67.

5. *Болтинова О.В.* «Планирование» в проекте новой редакции бюджетного кодекса Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 3 (88). С. 28-34.

6. *Болтинова О.В.* Принципы бюджетной системы и бюджетного процесса в условиях совершенствования бюджетного законодательства Российской Федерации // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 9 (49). С. 49-54.

7. *Мошкова Д.М.* Финансово-правовое регулирование инновационной деятельности в сфере образования и науки // Финансовое право. 2017. № 1. С. 10-14.

8. *Петрова И.В.* Видовая характеристика бюджетных рисков и основания их возникновения // Финансовое право. 2017. № 12. С. 25-28.

9. *Ситник А.А.* Государственный финансовый контроль и надзор: разграничение понятий // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 7. С. 3-7.

10. *Цареградская Ю.К.* Правовое регулирование государственного долга в контексте долговой политики России на 2017-2019 годы // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 11. С. 91-95.

11. *Горбунова О.Н., Арзуманова Л.Л.* Научная школа финансового права: преемственность поколений // Юридическое образование и наука. 2018. № 1. С. 13-18.

12. *Sidorenko E.L., Galstyan I.Sh., Sitnik A.A.* Legal regulation of digital platforms: reference points of modern legislation // Engineering Economics: Decisions and Solutions from Eurasian Perspective. Сер. "Lecture Notes in Networks and Systems" Cham, 2021. С. 408-418.

В Диссертационный совет Д 212.239.01,
созданный при ФГБОУ ВО
«Саратовская государственная
юридическая академия (ФГБОУ ВО «СГЮА»)»
410056, г. Саратов, ул. Вольская, д.1

**Отзыв
официального оппонента**

**на диссертацию Мироновой Светланы Михайловны, представленную на
соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности
12.00.04 – Финансовое право; налоговое право; бюджетное право на
тему: «Доктрина финансово-правового статуса муниципальных
образований в Российской Федерации и его реализация»
(Саратов, 2021г. – 611с.)**

Тема диссертационного исследования, выбранная С.М. Мироновой, является не только актуальной, интересной, но и весьма востребованной, и сложной для исследования и обусловлена современными тенденциями развития государственной и муниципальной (публичной) власти. По справедливому замечанию автора те многочисленные проблемы, возникающие в муниципальных образованиях (недостаточность собственных доходов, высокий уровень межбюджетных трансфертов, передача неограниченного круга государственных полномочий для реализации на местном уровне и т.д.), а также серьезные конституционные изменения, повлекли необходимость их комплексного доктринального осмысления. Также необходимо отметить авторскую смелость в выборе темы, поскольку исследование не ограничено только анализом актов федерального уровня, а основано на анализе иных многочисленных правовых актов, правоприменительной практики субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Диссертант на основе анализа наукометрических данных достаточно аргументированно обосновал недостаточность и пробельность в изучении доктрины финансово-правового статуса муниципальных образований и его реализации. В связи с этим, актуальной представляется и поставленная цель, заключающаяся в формировании доктрины финансово-правового статуса муниципальных образований в Российской Федерации и определении основных направлений его реализации на современном этапе развития финансово-правовой науки.

Структура и объем работы обусловлены целью и задачами исследования. Диссертация имеет оригинальную структуру - состоит из введения, двух системообразующих разделов, каждый из которых включает по три главы, совокупно включающих двадцать шесть параграфов, заключения, библиографического списка и приложений.

Первый раздел посвящен исследованию правового регулирования финансовой деятельности муниципальных образований и включает рассмотрение муниципальных образований как субъектов финансового права, теоретико-методологические аспекты правового обеспечения финансовой деятельности и правовые основы участия граждан в финансовой деятельности муниципальных образований. Второй раздел сфокусирован на реализации полномочий муниципальных образований в процессе осуществления ими финансовой деятельности. Данный раздел включает главы, посвященные особенностям реализации полномочий в рамках общего процесса финансовой деятельности, а также применительно к финансово-правовому статусу различных видов муниципальных образований и муниципальных образований с особым статусом и на определенных территориях.

Диссертация по всем присущим критериям является, несомненно, новаторским научным трудом. Тематическое рассмотрение проблем, связанных с финансово-правовым статусом муниципальных образований,

представляет собой первое комплексное исследование по данной проблематике в российской юридической науке. Можно утверждать, что данное диссертационное исследование в значительной степени восполняет имеющийся пробел в отечественной юридической научной литературе по данным проблемам.

Достоверность и новизна полученных результатов диссертационного исследования С.М. Мироновой обеспечена применением современной научной методологии, эмпирической базы, масштабным апробированием полученных научных результатов в научных публикациях, выступлениях на международных и всероссийских научных конференциях (форумах). Оценка достоверности результатов исследования выявила, что сделанные диссертантом выводы и полученные результаты базируются на фундаментальных научных разработках, выводах и предложениях ведущих ученых; опираются на сравнительный анализ данных, полученных автором, и данных, полученных иными исследователями по сходной тематике исследования; основываются на всестороннем анализе нормативных правовых актов и статистических данных.

Заслуживает внимания и отличается новизной предложенная автором комплексная структура финансово-правового статуса муниципального образования, включающая его элементы и их характеристику; интересны выявленные особенности реализации финансово-правового статуса отдельных видов муниципальных образований (городских и муниципальных округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений и др.), тех из них, которые имеют особый правовой статус (моногорода, ЗАТО, наукограды) или расположены на территории с особым экономическим статусом (территории опережающего социально-экономического развития (далее – ТОСЭР), свободный порт Владивосток (далее - СПВ), а также в рамках межмуниципального сотрудничества и развития городских агломераций; интересна и система гарантий реализации муниципальными

образованиями своего финансово-правового статуса. Новым подходом обладает и оригинальный взгляд автора на социальный блок финансово-правового статуса муниципальных образований, весьма познавательно исследование особенностей финансово-правового статуса различных видов муниципальных образований и муниципальных образований с особым статусом.

Диссертационное исследование С.М. Мироновой отличается системностью и последовательностью исследования общих и частных вопросов, логичностью и ясностью изложения научного материала. Предложенные диссертантом решения проблемных вопросов исследуемой темы оценены в сравнении с другими известными решениями, изложенными в существующих научных трудах и различных правовых актах.

Диссертация обладает внутренним единством, содержит новые научные результаты и положения, что свидетельствует о личном вкладе С.М. Мироновой в науку финансового права. В частности, следует отметить личный вклад автора в решение научной проблемы, направленной на комплексное рассмотрение элементов финансово-правового статуса муниципальных образований, позволяющего осуществить системное усовершенствование правового регулирования финансовой деятельности данных субъектов в рамках разработки общих основ государственной политики по развитию местного самоуправления в Российской Федерации.

Несомненным достоинством представленной работы является предложенные автором идеи по совершенствованию нормативно-правовых актов, направленные на укрепление финансового положения муниципальных образований в Российской Федерации (изложены в Приложении 1 и Приложении 2 диссертации).

Научно-теоретическая и практическая значимость, научная ценность проведенной работы обусловлена острой потребностью современной действительности в развитии именно финансово-правовых основ

деятельности муниципальных образований как первоначальной ячейки развития всего государства.

Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в выработке положений, выводов и рекомендаций, направленных на расширение сферы научных познаний в области финансовой деятельности муниципальных образований и формировании основы для дальнейших научных исследований по изучению, не только отдельных институтов бюджетного, налогового права, финансового права в целом, но и смежных тем в рамках исследований конституционного и муниципального права.

Практическая значимость работы определяется тем, что ее результаты направлены на совершенствование положений Бюджетного кодекса Российской Федерации, Налогового кодекса Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих финансовые отношения. Отдельные положения диссертации могут быть использованы в деятельности субъектов финансовой деятельности, а также в преподавательской и научно-исследовательской работе.

В тоже время, наряду с достоинствами, в диссертации имеются и некоторые дискуссионные положения, которые воспринимаются неоднозначно и на которые необходимо обратить внимание.

1. В первом положении, выносимом на защиту, автор формулирует базовое для диссертационного исследования определение понятия «финансово-правовой статус муниципального образования» через «*положение... характеризующего задачи, функции....в области финансовой деятельности,*». Однако буквальное толкование данной дефиниции не позволяет однозначно воспринять содержание данного термина. В частности, непонятно, каким образом *положение* может характеризовать *задачи и функции*, поскольку, на взгляд оппонента, ситуация выглядит диаметрально противоположной, когда задачи и функции какого либо субъекта формируют

его статус (положение); более того из представленного определения не представляется возможным идентифицировать специфику, относящуюся именно к финансово-правовому статусу муниципальных образований, например, при формальной замене определяемого термина – «финансово-правовой статус муниципального образования» на тот же «финансово-правовой статус субъекта Российской Федерации» не происходит какой-либо содержательной деформации определения понятия. В рамках публичной защиты предлагается осветить позицию автора на указанный вопрос. Кроме этого, автор структурирует финансово-правовой статус муниципальных образований через элементы – различные блоки, без указания на их содержание, что формирует обрывочность изложения. Соответственно требует уточнения основания для подобного структурирования и уточнение о каких блоках идет речь – блоки чего? (блок функций, задач, норм, полномочий и т.д.?).

2. Требуется дополнительное обоснование выделения социального блока в отдельный элемент финансово-правового статуса муниципальных образований, поскольку, несмотря на его значимость и важность, данная составляющая является частью компетенционного блока статуса указанного субъекта. Кроме этого, исходя из характеристики социального блока, требуется уточнения позиция автора относительно проявления социальной составляющей при взаимосвязи с таким субъектом как, например, Российская Федерация.

3. В третьем положении, выносимом на защиту, автор представляет гарантии осуществления финансовой деятельности, базирующиеся на указанных (в положении 3) принципах. Среди них автор выделяет такие принципы как, «принцип приоритетности общих публичных задач..., сочетающихся с интересами самого муниципального образования...» и далее «принцип федерализма...». В этой связи, требуется пояснение автора относительно «разведения» данных принципов, поскольку по общему,

классическому пониманию принципа федерализма, его содержание и заключается в сочетании, балансе интересов различных уровней публичной власти. Также требует дополнительного обоснования выделение в качестве самостоятельного принципа «принцип финансовой поддержки внедрения цифровых технологий муниципальными образованиями», поскольку несмотря на развитие цифровых технологий и важности, необходимости их внедрения, идея такой идентификации в качестве фундаментального, базового начала (которым должен обладать принцип как таковой) представляется сомнительной.

4. Автор в своем исследовании рассматривает такой институт как «инициативное бюджетирование», с последующим формулированием положения шесть, выносимого на защиту. В частности, в нем формулируется понятие данного термина, и дается его характеристика. В рамках публичной защиты предлагается пояснить новизну предлагаемого определения по отношению к иным имеющимся определениям. Также следует уточнить позицию относительно специальных признаков инициативного бюджетирования, наличие которых предполагается при выделении автором общих признаков, но не указанных в шестом положении выносимом на защиту.

5. В заключительном замечании необходимо обратить внимание на два, с одной стороны формальных, но тем не менее весьма значимых аспекта работы. Несмотря на масштабность и глубину выбранной темы исследования все же следовало бы более компактно формировать положения на защиту, поскольку изложение в положении нескольких идей и их столь объемное изложение (до 1-2 страниц автореферата), не способствует четкости и ясности понимания основной авторской идеи; также, несмотря на формирование предложений по разработке проектов нормативно-правовых актов в рамках доктринального исследования (приложение 2), следует все же уделять большее внимание соблюдению юридической техники при

проектировании нормативных правовых актов, в частности, в соответствии с действующим законодательством изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее – БК РФ) и Налоговый кодекс Российской Федерации (далее – НК РФ) должны быть предметом самостоятельных федеральных законов (ч. 3 ст. 2 БК РФ и ч.7 ст.1 НК РФ).

Обозначенные замечания составляют предмет дискуссии, свойственные каждой серьезной и масштабной научной работе, и в целом не влияют на общую положительную оценку представленной диссертационной работы как самостоятельного исследования, имеющего актуальность, научную новизну, полезность, теоретическую и практическую значимость.

Диссертация является самостоятельным исследованием, содержащим интересные теоретические и практические обобщения и предложения, которые могут быть использованы при совершенствовании финансового законодательства. Диссертация изложена логичным и понятным языком, в ней разъясняется объективная необходимость анализа поставленных проблем, выделены объект и предмет, соответствующий содержанию, правильно сформулирована цель и поставлены задачи исследования.

Автором разработаны теоретические положения, совокупность которых можно квалифицировать как научное достижение в области российского финансового права.

Публикации автора, в числе которых монографии, научные статьи, включая опубликованные в ведущих рецензируемых научных изданиях, рекомендованных для публикации результатов диссертационных исследований; в изданиях, индексируемых в международных базах данных Web of Science и Scopus, статьи в сборниках по материалам международных и всероссийских конференций, а также данные об участии в экспертной и преподавательской работе свидетельствуют о том, что выносимые на защиту положения получили необходимую апробацию. Ознакомление с основными

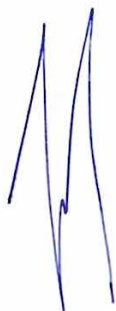
публикациями диссертанта также свидетельствует о достаточном отражении в них сути и основных положений диссертационного исследования.

Диссертация С.М. Мироновой на соискание ученой степени доктора юридических наук полностью соответствует паспорту научной специальности 12.00.04 – Финансовое право; налоговое право; бюджетное право. Автореферат диссертации имеет логичную, последовательную структуру, соответствует содержанию диссертации, отражает основные выводы и положения диссертации. Из его содержания усматривается, что диссертантом исследована обширная эмпирическая база и многочисленные научные работы, составившие в результате качественную теоретико-правовую основу диссертации.

Представленный автореферат и рукопись диссертации позволяют сделать вывод о том, что исследование исполнено единолично, диссертация является завершенной самостоятельной научно-квалификационной работой, выполнена на актуальную тему, характеризуется новизной и основательностью.

На основании изложенного, представленное диссертационное исследование на тему: «Доктрина финансово-правового статуса муниципальных образований в Российской Федерации и его реализация» является научно-квалификационной работой, в которой на основании выполненных автором исследований разработаны теоретические положения, совокупность которых можно квалифицировать как научное достижение, имеющее значение для развития финансового (бюджетного) права; работа соответствует всем требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени доктора юридических наук (установлены Положением о присуждении ученых степеней (утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842), подготовлена автором самостоятельно, обладает внутренним единством, содержит новые научные результаты и положения, выдвигаемые для

публичной защиты, и свидетельствует о личном вкладе автора диссертации в науку, а ее автор, Миронова Светлана Михайловна, заслуживает присуждения ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.04 – Финансовое право; налоговое право; бюджетное право.



Поветкина Наталья Алексеевна,
официальный оппонент, заведующий
отделом финансового, налогового и
бюджетного законодательства
Федерального государственного научно-
исследовательского учреждения
«Институт законодательства и
сравнительного правоведения при
Правительстве Российской Федерации»,
доктор юридических наук (специальность
12.00.04 - Финансовое право, налоговое
право, бюджетное право), профессор.



«26» ноября 2021 года

117 218
г. Москва, ул. Б. Черемушкинская, 34, каб. 438
8 (499) 724 21 06
fin@izak.ru

Сведения об официальном оппоненте:

1. Поветкина Наталья Алексеевна

2. Доктор юридических наук (юридические науки, 12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право)

3. Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», заведующая отделом финансового, налогового и бюджетного законодательства

4. Основные публикации официального оппонента по теме диссертации за последние 5 лет:

1. Финансовая грамотность и устойчивое развитие в цифровую эпоху (правовое измерение): монография / Н.А. Поветкина, Е.В. Кудряшова; ИЗиСП. – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2020. 104 с.

2. Поветкина Н.А. Специфика правовой идентификации финансов: видовые противоречия// Финансовое право. 2020. № 12. С. 17-20.

3. Поветкина Н.А. «Цифровой» бюджет: будущее или настоящее? // Финансовое право. 2019. № 8. С. 8-11.

4. Поветкина Н.А. Правовой эксперимент как новая тенденция развития бюджетного права // Финансовое право. 2020. № 9. С. 21-24.

5. Поветкина Н.А., Кудряшова Е.В. Налог: доход или расход бюджета? // Налоговед. 2019. № 7. С. 14-23.

6. Поветкина Н.А., Кудряшова Е.В. Финансовая грамотность в фокусе права // Журнал российского права. 2019. № 3. С. 117-128.

7. Поветкина Н.А. Концепция финансовой устойчивости: международно-правовые аспекты понимания // Международное публичное и частное право. 2018. № 1. С. 21-25.

8. Поветкина Н.А., Леднева Ю.В. «Финтех» и «регтех»: границы правового регулирования // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2018. № 2. С. 46-67.

9. Поветкина Н.А. Принципы правового обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации: теоретические подходы и классификация // Журнал российского права. 2017. № 5 (245). С. 64-80.

В диссертационный совет Д 212.239.01 при ФГБОУ ВО
«Саратовская государственная юридическая академия»,
410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104.

Отзыв
официального оппонента
на диссертацию Мироновой Светланы Михайловны
«Доктрина финансово-правового статуса муниципальных
образований в Российской Федерации и его реализация» на
соискание ученой степени доктора юридических наук по
специальности 12.00.04 – финансовое право; налоговое право;
бюджетное право (Саратов, 2021 г., 611 с.)

Финансовое право является публичной отраслью права, одним из участников финансового правоотношения часто выступает публично-правовое образование, в том числе муниципальное образование. С одной стороны, представляют интерес общие положения о финансово-правовом статусе публично-правовых образований в целом. С другой стороны, муниципальные образования в силу специфики своего правового положения имеют ряд особенностей финансово-правового статуса, обусловленных как федеративным устройством российского государства, так и близостью к населению. Таким образом, на формирование финансово-правового статуса муниципальных образований оказывает влияние, с одной стороны, формирование условий для правовой коммуникации между гражданами и органами местного самоуправления, с другой стороны, разработка правовых средств по регулированию отношений между государством и муниципальным образованием. Вместе с тем данные вопросы до сих пор не получили комплексного исследования в науке финансового права.

Нормативно-правовое регулирование финансовой деятельности муниципальных образований характеризуется в настоящее время пробелами и является противоречивым, отсутствует единая научная основа для регламентации указанной деятельности и сформированная доктрина

финансово-правового статуса муниципальных образований, в связи с чем, исследование является весьма актуальным, теоретически значимым и практико-ориентированным.

Указанное подтверждается целью и задачами диссертационного исследования С.М. Мироновой, которые представляются достигнутыми.

Предметом исследования выступили юридические нормы, закрепляющие финансово-правовой статус муниципальных образований, материалы правоприменительной, в том числе судебной, практики, аналитические и статистические данные, а также научные работы отечественных и зарубежных ученых по исследуемой проблематике

В работе содержится авторская концепция доктрины финансово-правового статуса муниципальных образований в Российской Федерации и определены основные направления его реализации на современном этапе развития финансово-правовой науки. Данный подход характеризуется новизной и без сомнения имеет значение для развития научной мысли в области финансового права.

Диссертант сформулировал ряд предложений по внесению изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием финансово-правового статуса муниципальных образований, а также о включении в проект Основ государственной политики развития местного самоуправления до 2030 года раздела «Финансово-правовое обеспечение мероприятий по реализации государственной политики в области развития местного самоуправления». Данные предложения отражены в приложениях к диссертации (с. 603-611).

Выводы и предложения, сформулированные диссертантом, являются достоверными и основываются на широкой эмпирической базе исследования, анализе нормативных источников и обширного объема научной литературы (всего 887 источников в библиографическом списке).

Методология исследования заслуживает поддержки, поскольку автором на основе комплекса философских, общенаучных и специально-

юридических методов (диалектического, структурно-функционального, историко-правового, формально-юридического, сравнительно-правового методов, методов формальной логики) проведено самостоятельно глубокое сравнительно-правовое исследование доктрины финансово-правового статуса муниципальных образований в РФ и особенностей его реализации.

Исследование, проведенное С.М. Мироновой, отличается глубокой теоретической проработкой материала, аргументированностью, корректной полемичностью и практической направленностью. Выводы автора подкрепляются примерами из судебной и правоприменительной практики, статистическими данными, что подтверждает серьезную эмпирическую основу исследования, а также достоверность ее результатов.

Основные положения, выносимые диссертантом на защиту, отвечают критериям научной новизны. Следует отметить их взвешенность, обоснованность и достоверность, что подтверждается их достаточной апробацией.

Структура диссертации логична, состоит из введения, двух разделов, шести глав, включающих двадцать шесть параграфов, заключения, библиографического списка использованных источников и приложений.

Во введении диссертант обосновывает актуальность избранной для исследования темы, степень ее научной разработанности, определяет объект, предмет, цель и задачи исследования, методологическую, теоретическую и нормативную базы исследования, приводит сведения об эмпирической базе исследования, обосновывает научную новизну, приводит положения, выносимые на защиту, раскрывает теоретическую и практическую значимость исследования, указывает на апробацию его результатов.

Первая глава «Муниципальные образования как субъекты финансового права» состоит из трех параграфов. В первом параграфе раскрывается теоретическое понятие муниципального образования и выделяются его признаки, которые оказывают влияние на формирование финансово-правового статуса муниципальных образований (с. 38-44), определяется

место муниципальных образований в системе субъектов финансового права (с. 49-52).

Интерес представляет позиция автора о выделении такого важного признака муниципального образования, как наличие территориального публичного коллектива, поскольку существенным признаком финансово-правового статуса муниципального образования и неотъемлемым условием реализации этого статуса является участие населения и граждан в финансовой деятельности муниципальных образований (с. 53), что более подробно раскрыто в главе 3 исследования.

Второй параграф первой главы посвящен исследованию доктрины финансово-правового статуса муниципальных образований с точки зрения теории финансового права. Диссертант дает понятие финансово-правового статуса муниципальных образований (с. 59), раскрывает его структуру (с. 61-78), проводит классификацию финансово-правового статуса муниципальных образований по различным основаниям (с. 78-81).

В третьем параграфе первой главы проведен анализ бюджетного и налогового законодательства Российской Федерации в части полномочий в финансовой сфере, реализуемых самими муниципальными образованиями, или закрепленными за органами местного самоуправления (с. 83-97).

Вторая глава исследования раскрывает основные элементы финансово-правового статуса муниципальных образований. Автор начинает с анализа целевого блока финансово-правового статуса муниципальных образований, в котором отражаются цели и задачи финансовой деятельности муниципальных образований, формы и методы ее осуществления (с. 99-105).

Автором выявлены особенности финансовой деятельности муниципальных образований, исходя из сфер правоотношений по объектному составу, которые осуществляются в рамках финансовой деятельности (с. 106-111).

Интерес представляет позиция диссертанта о необходимости пересмотра методов осуществления финансовой деятельности

муниципальных образований, на что оказывает влияние высокий уровень межбюджетных трансфертов в структуре доходов местных бюджетов (с. 111-113).

Рассматривая финансово-правовую политику как основополагающее начало финансовой деятельности муниципальных образований, диссертант приводит ряд рекомендаций для учета при принятии Основы государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 года (с. 123).

Следует поддержать выделяемые автором принципы осуществления финансовой деятельности муниципальных образований, которые сформулированы на основе общих принципов финансового права, разработанных саратовской научной школой финансового права (с. 144-145).

В третьей главе исследования «Правовые основы участия граждан в финансовой деятельности муниципальных образований» диссертантом раскрывается социальный блок финансово-правового статуса муниципальных образований. Раскрывается понятие и содержание принципа участия граждан в финансовой деятельности муниципальных образований, показывается его значимость для реализации финансово-правового статуса муниципальных образований исходя из тех целей и задач, которые ставятся государством в программных документах федерального уровня (с. 159-162). Рассматривается практика внедрения цифровизации в процессы вовлечения граждан в участие в финансовой деятельности муниципальных образований (с. 168-172), исходя из чего автором делается вывод о необходимости выделения финансовых средств на поддержание работы сайтов с целью возможности обеспечения длительного хранения информации по реализуемым проектам инициативного бюджетирования.

Следует поддержать позицию автора о расширении значимости инициативных платежей как нового вида доходов местных бюджетов для дальнейшего использования при реализации проектов инициативного бюджетирования (с. 206-211).

Компетенционный блок финансово-правового статуса муниципальных образований раскрывается в главе четвертой «Особенности реализации полномочий муниципальных образований в процессе осуществления финансовой деятельности», которая состоит из пяти параграфов.

Особый интерес представляют выводы диссертанта о том, что: статья 31 Бюджетного кодекса РФ не охватывает всех возможностей реализации независимости местных бюджетов (с. 237-238); на конкретное содержание и объем принадлежащих им бюджетных прав будет оказывать влияние вид муниципального образования, а также его особый правовой статус (с. 244-245); о влиянии муниципальных образований на установление и сбор налогов и сборов, которые поступают в местный бюджет, в первую очередь, налога на доходы физических лиц, обозначены примеры влияния муниципалитетов на собираемость НДФЛ (с. 268-271); о необходимости выстраивания системы помощи, в первую очередь Счетной палаты РФ, в части методической поддержки и создания единого методического центра для муниципальных контрольно-счетных органов в части осуществления внешнего финансового контроля (с. 306-307).

В главе пятой диссертационного исследования «Особенности реализации финансово-правового статуса различных видов муниципальных образований» автор раскрывает организационный блок финансово-правового статуса муниципальных образований и исходит из того, что на объем финансово-правового статуса конкретного вида муниципального образования влияет перечень закрепленных за данным муниципальным образованием полномочий, возможность их передачи на вышестоящий или нижестоящий уровень, принадлежность муниципального образования к одно- или двухуровневому построению местного самоуправления.

Представляет интерес шестая глава работы, которая раскрывает финансово-правовой статус муниципальных образований с особым правовым статусом и на определенных территориях: наукоградов, моногородов, территорий опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР),

ЗАТО и др. Следует отметить, что в науке финансового права комплексного исследования финансово-правовой статус таких муниципальных образований до сих пор не получил, что предопределяет высокую теоретическую значимость исследуемых положений для теории финансового права в целом.

Диссертация написана автором самостоятельно, обладает внутренним единством, содержит новые научные результаты и положения, выдвигаемые для публичной защиты, и свидетельствует о личном вкладе автора диссертации в науку.

Личный вклад автора в разработку научной проблемы заключается:

- в выработке общей концепции диссертации, представляющей собой систему описанных выше взглядов и представлений автора об особенностях финансово-правового статуса муниципальных образований;
- в формулировании выводов и результатов исследования, концентрированно выраженных в положениях, выносимых на защиту;
- в предложениях, направленных на совершенствование нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в процессе осуществления финансовой деятельности муниципальных образований;
- в опубликованных научных трудах, способствующих развитию научного знания и научной дискуссии по проблемам, входящим в предмет исследования диссертации.

Вместе с тем можно высказать некоторые замечания и дискуссионные моменты.

1. Раскрывая нормативную базу исследования, автор не включает в данный перечень нормативно-правовые акты субъектов РФ и муниципальных образований, несмотря на их использование в диссертации. В чем причина подобного построения структуры, используемых источников?

2. В диссертации автор раскрывает принципы осуществления финансовой деятельности муниципальных образований. Достаточно подробно раскрывается содержание каждого из девяти исследованных

принципов. При этом, не совсем понятно, как они классифицируются и к каким видам относятся. Какие принципы имеются в виду: принципы законодательства или принципы правосознания? Автор выделяет самостоятельные институционные, подотраслевые или отраслевые принципы?

3. Большое внимание в работе уделяется исследованию правового регулирования инициативного бюджетирования. В связи с необходимостью увеличения доли расходов местных бюджетов, выделяемых муниципальными образованиями на проекты инициативного бюджетирования, диссертант предлагает дополнить ст. 86 БК РФ положением об обязанности органов местного самоуправления не менее пяти процентов от расходов местных бюджетов направлять на проекты, определяемые с учетом мнения граждан (с. 196-197). Данные предложения представляются дискуссионными, что требует дополнительного обоснования размера таких расходов, а также внесения предложений по установлению порядка определения механизма расходования таких средств.

4. В параграфе 4.3. работы диссертант доказывает необходимость при установлении льгот по имущественным налогам учета оценки налоговых расходов во взаимосвязи с реализацией государственных и муниципальных программ. На с. 265-266 исследования проводится анализ нормативной базы по оценке налоговых расходов. В то же время оценка налоговых расходов муниципальных образований проведена в работе недостаточно глубоко. Представляется необходимым на защите раскрыть данный вопрос более подробно, обозначив основные проблемы, которые возникают при оценке налоговых расходов муниципальных образований.

5. В пятом параграфе пятой главы автор обращается к особенностям реализации финансово-правового статуса внутригородских территорий городов федерального значения. В соответствии со ст. 12 НК РФ местные налоги и сборы вводятся законами городов федерального значения, таким

образом, внутригородские муниципальные образования лишены собственных полномочий по введению налогов. В диссертации определено, что субъект РФ, устанавливая ограничения, например, полное зачисление местных налогов в бюджет города Москвы, не всегда должным образом обосновывает необходимость таких решений (с. 386). Представляется необходимым пояснить на защите соотношение полномочий по введению местных налогов и сборов в городах федерального значения и наполняемости бюджетов внутригородских территорий городов федерального значения.

6. Рассматривая особенности реализации финансово-правового статуса муниципальных округов, диссертант особое внимание уделяет изменениям бюджетного законодательства в части предоставления населенным пунктам, входящим в состав муниципальных округов, права формирования сметы доходов и расходов, доказывая необходимость более подробной правовой регламентации смет тех населенных пунктов, которые перестали быть муниципальными образованиями в связи с их объединениями в муниципальные округа (с. 25, 329). В связи с этим представляется необходимым более подробно пояснить на защите, какие конкретно изменения бюджетного законодательства автор предлагает.

7. Автор предлагает в работе ввести обязательность создания контрольно-счетных органов муниципальных районов, городских и муниципальных округов, а также установить на федеральном уровне возможность передачи полномочий по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля от внутригородских районов городским округам с внутригородским делением (с. 31). Хотелось бы, чтобы на защите данное мнение было более подробно аргументировано, поскольку внедрение данной нормы может повлечь трудности в финансировании данных мероприятий, а также иные сложности организационного и управленческого характера. Действительно ли имеется целесообразность данных дополнений и изменений законодательства?

Отмеченные замечания носят сугубо рекомендательный, субъективный характер, подчеркивают сложный, дискуссионный аспект исследования и никоим образом не влияют на его высокую положительную оценку.

На основе изучения диссертации Мироновой Светланы Михайловны и опубликованных ей по теме диссертаций работ, можно сделать вывод о высокой степени обоснованности и научной новизны сформулированных автором положений, выводов и рекомендаций, носящих как теоретический, так и практический характер. Основные научные результаты диссертации опубликованы в рецензируемых научных изданиях, как включенных в перечень ВАК при Минобрнауки России (30 публикаций), так и в изданиях, индексируемых в международных базах данных Web of Science и Scopus (6 публикаций).

Автореферат С.М. Мироновой соответствует предъявляемым требованиям и отражает основные идеи и выводы диссертационной работы.

В целом диссертационное исследование С.М. Мироновой свидетельствует о единолично выполненной, самостоятельной, обладающей внутренним единством научно-квалификационной, творческой работе на актуальную тему, имеющей научно-теоретическое и практическое значение, в которой на основании выполненных автором исследований разработаны теоретические положения, совокупность которых можно квалифицировать как научное достижение в области финансового права.

Вышеизложенное позволяет сформулировать вывод о том, что диссертационное исследование С.М. Мироновой на тему: «Доктрина финансово-правового статуса муниципальных образований в Российской Федерации и его реализация» отвечает предъявляемым к данного рода работ требованиям, содержащимся в п. 9 раздела II Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842 (в ред. Постановления Правительства РФ от 11.09.2021 № 1539), является самостоятельно выполненным и завершенным исследованием, в силу чего

автор диссертации – Миронова Светлана Михайловна заслуживает присуждения ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право.

Директор юридического института,
заведующий кафедрой административного
и финансового права,
доктор юридических наук, профессор,
ФГАОУ ВО «Северо-Кавказский
федеральный университет»

Д.А. Смирнов

25 октября 2021 г.

Смирнов Дмитрий Анатольевич
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего
образования «Северо-Кавказский федеральный университет»,
директор юридического института,
заведующий кафедрой административного и финансового права
355009, г. Ставрополь, ул. Пушкина, д. 1
Тел. (8652) 33-00-23
Эл.почта: inst.jur@ncfu.ru



Сведения об официальном оппоненте:

1. Смирнов Дмитрий Анатольевич
2. Доктор юридических наук (юридические науки, 12.00.14 – административное право; финансовое право; информационное право)
3. Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Северо-Кавказский федеральный университет», и.о. директора юридического института, заведующий кафедрой административного и финансового права
4. Основные публикации официального оппонента по теме диссертации за последние 5 лет:

1. *Смирнов Д.А.* Актуальные направления развития финансового права и финансово-правового профиля в Северо-Кавказском федеральном университете // Гуманитарные и юридические исследования. 2017. № 2. С. 50-62.

2. *Смирнов Д.А., Боташева Л.Э.* Запреты в финансовом праве: понятие, виды и формы реализации // Гуманитарные и юридические исследования. 2017. № 4. С. 145-149.

3. *Смирнов Д.А., Трофимов М.С., Павлов В.П.* The Legislative Innovations in Educational Funding // European Research Studies Journal. 2018. Vol. XXI, Iss. 4. P. 567-576.

4. *Смирнов Д.А., Боташева Л.Э.* К вопросу об особенностях налогообложения на территориях со специальным режимом предпринимательской и инвестиционной деятельности // Правовая политика и правовая жизнь. 2018. № 4. С. 78-83.

5. *Смирнов Д.А., Боташева Л.Э., Леонов А.Н.* Трансформация финансово-правовых отношений в условиях цифровой экономики // Гуманитарные и юридические исследования. 2019. № 2. С. 152-156.

6. *Смирнов Д.А., Боташева Л.Э.* К вопросу о правовых аспектах развития цифровой экономики // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2019. № 3 (47). С. 163-167.

7. *Смирнов Д.А.* Финансово-правовое регулирование инициативного бюджетирования в субъектах РФ // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 1. С. 148-155.

8. *Смирнов Д.А., Боташева Л.Э., Трофимов М.С., Курна А.С., Бегзаян А.С.* Features of application of machine-readable and algorithmic language in the contemporary budget law // Lecture Notes in Networks and Systems. 2021. Vol. 200. P. 1056-1061.

В диссертационный совет Д 212.239.01,
созданный на базе ФГБОУ ВО «Саратовская
государственная юридическая академия»

ОТЗЫВ

ОФИЦИАЛЬНОГО ОППОНЕНТА

на диссертацию Мироновой Светланы Михайловны на тему: «Доктрина финансово-правового статуса муниципальных образований в Российской Федерации и его реализация», представленную на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право.

Диссертация Мироновой Светланы Михайловны на тему: «Доктрина финансово-правового статуса муниципальных образований в Российской Федерации и его реализация» – это одна из первых работ, выполненная в рамках науки финансового права, посвященная исследованию доктрины финансово-правового статуса муниципальных образований в Российской Федерации.

Актуальность данного исследования объясняется несколькими причинами. Во-первых, несмотря на продолжающиеся в России реформы, направленные на создание эффективной системы местного самоуправления, на практике по-прежнему значительная часть муниципальных образований не имеют фактической экономической возможности для реализации большинства своих полномочий. Во-вторых, до настоящего времени в современном финансовом праве не была сформулирована доктрина финансово-правового статуса муниципальных образований.

Стоит отметить, что работа С.М. Мироновой на тему: «Доктрина финансово-правового статуса муниципальных образований в Российской Федерации и его реализация» имеет важное как теоретическое, так и

практическое значение для развития современной науки финансового права. Так, в диссертации дается определение понятию «финансово-правового статуса муниципального образования», определяется его содержание и делается попытка разграничения понятий «финансово-правовой статус муниципальных образований» и «финансово-правового статуса органов местного самоуправления» (параграфы второй и третий первой главы). Помимо этого, в работе определены теоретико-методологические аспекты финансового обеспечения местного самоуправления, определена специфика участия граждан в финансовой деятельности муниципальных образований и многое другое.

В работе достигнута поставленная цель – «в формировании доктрины финансово-правового статуса муниципальных образований в Российской Федерации и определении основных направлений его реализации на современном этапе развития финансово-правовой науки, а также в выработке практических рекомендаций, направленных на совершенствование финансовой деятельности муниципальных образований» и задачи исследования.

Преимуществом диссертационной работы также является исследование особенностей реализации финансово-правового статуса отдельных видов муниципальных образований (городских и муниципальных округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений и др.) и тех из них, которые имеют особый правовой статус (моногорода, закрытые административно-территориальные образования, наукограды) или расположенные на территории с особым экономическим статусом (территории опережающего социально-экономического развития, свободный порт Владивосток, а также в рамках межмуниципального сотрудничества и развития городских агломераций и определена система гарантий реализации муниципальными образованиями своего финансово-правового статуса.

Стоит также отметить, что помимо теоретических посылов в диссертации большое значение уделено практическим рекомендациям и выводам, направленным на совершенствование действующей системы финансирования местного самоуправления, а именно приложение 1 «Проект указа Президента Российской Федерации «Об утверждении Основ государственной политики развития местного самоуправления до 2030 года» (с. 607-609) и Приложение 2. «Проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием финансово-правового статуса муниципальных образований» (с. 610-615).

Достоверность выводов и предложений, сделанных в работе, подтверждается исследованием значительного количества источников (общее количество 847, из них 226 только нормативных правовых актов всех уровней власти), судебной практики и иных материалов. Существенно представлена в работе и научная литература, посвященная проблемам правового регулирования финансовой деятельности органов местного самоуправления, а также научная литература общетеоретического характера.

Несомненно, работа С.М. Мироновой имеет фундаментальный характер, так как основана на самых разнообразных общенаучных и специально-научных методах научного познания. В работе всесторонне исследован финансово-правовой статус муниципальных образований.

Особо стоит отметить новизну исследования, заключающаяся в том, что работа С.М. Мироновой является первым исследованием, в котором сформирована доктрина финансово-правового статуса муниципальных образований и выявлены особенности его реализации в Российской Федерации на современном этапе. В диссертации впервые комплексно представлена структура финансово-правового статуса муниципального образования в целом, определены его элементы, дана их подробная характеристика; обозначены особенности реализации финансово-правового

статуса отдельных видов муниципальных образований (городских и муниципальных округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений и др.), тех из них, которые имеют особый правовой статус (моногорода, ЗАТО, наукограды) или расположены на территории с особым экономическим статусом (территории опережающего социально-экономического развития (далее – ТОСЭР), свободный порт Владивосток (далее - СПВ), а также в рамках межмуниципального сотрудничества и развития городских агломераций; установлена система гарантий реализации муниципальными образованиями своего финансово-правового статуса.

Диссертационное исследование С.М. Мироновой также имеет как теоретическую и практическую значимость. Теоретическая значимость заключается в том, что в сформулированные автором выводы и положения, выносимые на защиту, имеют существенное значение, как для развития теории финансового права, так и частично других отраслей права, в частности муниципального права. Сформулированные автором теоретические рекомендации актуальны и способствуют развитию науки финансового права, устраняя имеющиеся пробелы и проблемы.

Практическая значимость, заключается в том, что в диссертации содержатся конкретные предложения, направленные на совершенствование и развитие финансово-правового статуса муниципальных образований в Российской Федерации. Исследование также имеет большую практическую значимость, поскольку материалы и результаты исследования могут быть использованы при дальнейшем исследовании финансового права и муниципального права, при подготовке учебных курсов, а также при чтении лекций и проведении семинарских занятий по дисциплинам «финансовое право» и «муниципальное право».

Структура диссертации определена с учетом специфики темы исследования, а также степени научной разработанности исследуемых проблем. Диссертация включает в себя: введение, два раздела, шесть глав, состоящих из 26 параграфов, заключение и Библиографический список

использованных источников, приложений. Автореферат диссертации соответствует содержанию диссертационной работы.

Отдельно стоит отметить, очень серьезную и разнонаправленную апробацию результатов диссертационного исследования. А именно, результаты исследования нашли свое отражение в 102 научных работах, 30 из которых опубликованы в рецензируемых научных журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Минобрнауки России, а 6 – в изданиях, входящих в международные реферативные базы Web of Science и Scopus. Автором опубликован ряд работ в зарубежных изданиях, в том числе 2 монографии на английском языке. Кроме того, полученные в результате исследования положения и выводы нашли свое отражение и использование: при привлечении в качестве эксперта к работе Контрольно-счетной палаты Волгограда; при выполнении работы по грантовому проекту РФФИ № 18-411-340017 «Создание механизмов, обеспечивающих вовлечение населения муниципальных образований Волгоградской области в бюджетный процесс (инициативное бюджетирование)» (руководитель проекта); при реализации научного проекта Волгоградского института управления – филиала РАНХиГС № 04-2018 ВИУ «Актуальные проблемы защиты прав и свобод в цифровом пространстве» (руководитель проекта); при проведении экспертно-аналитического исследования для Государственной Думы Федерального Собрания РФ на тему «Организация деятельности органов местного самоуправления: зарубежный опыт и пути совершенствования законодательства Российской Федерации» (Саратовская государственная юридическая академия).

Вместе с этим, констатируя несомненные достоинства диссертации С.М. Мироновой, следует отметить, что некоторые положения, формулировки и выводы в работе нуждаются в дополнительной аргументации автора.

1. Не совсем корректно видится формулировка темы диссертационного исследования «Доктрина ... и его реализация». В этой связи более предпочтительным является использование местоимения «ее» (доктрины) «Доктрина финансово-правового статуса муниципальных образований в Российской Федерации и ее реализация». В случае же с «его» (статуса), то, тогда корректнее формулировка темы: «Финансово-правовой статус муниципальных образований в Российской Федерации и его реализация».

2. Очень спорной выглядит формулировка названия параграфа 3.4 «общественный финансовый контроль на муниципальном уровне». Так, стоит отметить, что финансовый контроль могут осуществлять только законодательно уполномоченные на это органы, так как данная деятельность связана с проверкой финансовых и иных документов, имущества, входом на территорию каких либо объектов или учреждений, а главное с возможностью привлечения к ответственности за нарушение финансового законодательства. В этой связи, важно понимать, что общество может выступать лишь только источником информации о нарушении финансового или иного законодательства, а также быть инициатором проверки каких либо действий или бездействий подконтрольных субъектов уполномоченными контрольными органами (на уровне муниципальных образований – это контрольно-счетные органы муниципальных образований), не более того. В этом случае происходит подмена понятий. Более того, в тексте данного параграфа автором используется более корректная формулировка «общественный контроль за финансовой деятельностью муниципальных образований» (с. 213). Важно также обратить внимание на то, что невозможно разделять общественный контроль по уровням публичной власти, так как граждане в России живут одновременно и в муниципальном образовании, в субъекте Российской Федерации и соответственно в Российской Федерации и они, как правило, не различают за счет средств какого бюджета, например, осуществляется ремонт дороги. В этом случае речь может идти только об институционализированном общественном

контроле в виде специально созданных на муниципальном уровне общественных палат и общественных советов, но не о гражданах.

3. Автором разработана новая структура финансово-правового статуса муниципального образования, включающая в себя следующие элементы: целевой блок, социальный блок, компетенционный блок, организационный блок, гарантийный блок, санкционный блок (с. 17), что отличается от традиционного подхода к определению правового статуса, который рассматривается через призму сбалансированности прав, обязанностей и ответственности. А ведь именно в сравнении прав, обязанностей и ответственности проявляются особенности правового статуса муниципальных образований по отношению к другим публично-территориальным образованиям. Также в работе не показано авторское отношение к методикам распределения и проведения конкурсов на выделение средств муниципальным образованиям, особенностям правового регулирования проведения конкурсов по распределению средств муниципальным образованиям, необходимости законодательной унификации этих конкурсов, а ведь именно непрозрачность проведения таких конкурсов и процедур в значительной степени нарушают права отдельных муниципальных образований в сфере публичных финансов.

Вышеуказанные замечания носят дискуссионный характер и не умаляют достоинств диссертационного исследования, результат которого вносит весомый вклад в развитие науки финансового права и имеет большое теоретическое и практическое значение.

Оценивая диссертационную работу в целом, можно сделать вывод о том, что проведенное С.М. Мироновой исследование выполнено на актуальную тему и представляет собой законченный научный труд, отвечающий требованиям п. 9 и 10 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842. Диссертация является научно-квалификационной работой с разработанными теоретическими положениями, совокупность которых

можно квалифицировать как научное достижение, имеющее существенное значение для науки финансового права. Помимо этого в работе сделаны научно-обоснованные предложения по совершенствованию действующего законодательства и практики его применения. Диссертация С.М. Мироновой соответствует специальности 12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право и может быть допущена к публичной защите, а ее автор заслуживает присуждения ученой степени доктор юридических наук.

Сведения об оппоненте: Лагутин Игорь Борисович, доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой финансового права, конституционного, гражданского и административного судопроизводства ФГБОУ ВО «Юго-Западный государственный университет», (Курск, ул. 50 лет Октября, д. 94, e-mail: lagutinigor81@mail.ru, тел.: 8(4712)22-26-08).

Официальный оппонент:

доктор юридических наук, доцент

И.Б. Лагутин



И.Б. Лагутин
 Специалист по кадрам
 19.11.2011

Сведения об официальном оппоненте:

1. Лагутин Игорь Борисович
2. Доктор юридических наук (юридические науки, 12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право)
3. Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Юго-Западный государственный университет», заведующий кафедрой финансового права, конституционного, гражданского и административного судопроизводства
4. Основные публикации официального оппонента по теме диссертации за последние 5 лет:

1. *Лагутин И.Б.* Организационно-правовые особенности деятельности региональных контрольно-счетных органов России - участников Европейской организации региональных органов внешнего контроля государственных финансов: к вопросу об эффективности членства в ЕВРОРАИ // Финансовое право. 2021. № 1. С. 3-9.

2. *Лагутин И.Б.* К вопросу о финансово-правовой природе отдельных видов контроля и надзора в Российской Федерации // Финансовое право. 2020. № 8. С. 16-20.

3. *Лагутин И.Б.* К вопросу об организации внутреннего финансового аудита в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Финансовое право. 2020. № 5. С. 11-14.

4. *Фонтана К., Лагутин И.Б.* Правовое регулирование налогообложения проживания туристов (курортного сбора) в Италии и России (опыт и современное состояние) // Финансовое право. 2018. № 3. С. 19-24.

5. *Лагутин И.Б., Сусликов В.Н.* Правовое обеспечение блокчейн-технологий (вопросы теории и практики) // Финансовое право. 2018. № 1. С. 25-29.

6. *Lagutin I., Fontana C.* Tourist Taxes in Italy and Russia // Russian Law Journal. 2018. No. 6 (1). P. 83-99.

7. *Артемов Н.М., Лагутин И.Б.* Системность в финансовом праве: теоретико-методологический аспект // Государство и право. 2017. № 3. С. 67-72.