

В диссертационный совет по защите
докторских и кандидатских диссертаций
МГУ.051.4 Московского государственного
университета имени М.В. Ломоносова
г. Москва, Ленинские горы, д.1, стр.13-14
4-й учебный корпус

Отзыв официального оппонента

на диссертацию на соискание ученой степени кандидата юридических наук Онищенко Кирилла Вадимовича на тему: «Финансово-правовое регулирование территориальных преференциальных режимов» по специальности 5.1.2 – «Публично-правовые (государственно-правовые) науки»

Актуальность темы диссертационного исследования К.В. Онищенко обусловлена высокой востребованностью территориальных преференциальных режимов как инструмента экономической политики государства в достижении целей пространственного и инновационного развития, а также поиском оптимального баланса предоставляемых преференций и достигаемого социально-экономического эффекта.

Автор точно фиксирует финансово-правовой вектор исследования уже во введении, указывая, что «в вопросах функционирования ТПР значительную роль играют финансово-правовые нормы, определяющие бюджетные расходы и налоговые преференции, что предопределяет значимость финансово-правового осмысления данного метода достижения публичной цели пространственного развития и обуславливает актуальность темы настоящего диссертационного исследования» (с. 9). Эта формулировка сразу выводит исследование за пределы описания отдельных льготных и преференциальных режимов и задает более сложный вопрос о том, каким образом право должно обеспечивать связь между предоставляемыми преференциями и достижением

публично значимого результата, а также какая цель может оправдывать исключения из общего правового регулирования.

Актуальность работы обусловлена не только потребностями правотворческой и правоприменительной практики, но и характером научной разработанности выбранной проблематики. Из приведенного обзора литературы видно, что вопросы, связанные с территориальными преференциальными режимами, уже привлекали внимание исследователей, что создает для диссертанта необходимую научную опору и позволяет выстраивать собственное исследование в контексте сложившейся доктринальной дискуссии (с. 9 – 11). Вместе с тем автор обоснованно указывает, что «в указанных исследованиях были рассмотрены только отдельные аспекты (отдельные зоны) функционирования ТПР, при этом вопросы финансово-правового регулирования затронуты только фрагментарно» (с. 9).

Тем самым в диссертации корректно обозначен не только круг предшествующих научных результатов, но и тот исследовательский предел, который ими был достигнут, вследствие чего поставленная автором цель, связанная с формированием целостного финансово-правового подхода к анализу ТПР, выглядит методологически оправданной. В этом отношении работа К.В. Онищенко представляет собой не частное дополнение к уже имеющимся исследованиям, а попытку восполнить существенный доктринальный пробел, связанный с отсутствием единой финансово-правовой модели анализа территориальных преференциальных режимов.

Содержательная актуальность исследования подтверждается также формулировкой его предмета, ориентирующей на понимание ТПР как «инструмента достижения публичной цели территориального и инновационного развития» (с. 11). Это позволяет рассматривать ТПР не как совокупность разрозненных налоговых льгот, бюджетных мер и таможенных послаблений, а как единую правовую конструкцию, в которой все указанные элементы должны оцениваться во взаимосвязи.

Таким образом, проведенное Онищенко К.В. диссертационное исследование отвечает потребностям развития финансово-правовой доктрины и практики правового регулирования, имеет выраженную научную и практическую значимость.

Представленная диссертация обладает научной новизной, которая прослеживается в системе положений, выносимых на защиту. В частности, автор указывает, что финансово-правовая цель ТПР заключается в формировании системы институциональных и инфраструктурно-инвестиционных условий для ускоренного и сбалансированного развития территории, причем через соразмерное упрощение требований и дополнительное гарантирование деятельности (с. 15). Это положение заслуживает внимания и поддержки, поскольку позволяет оценивать ТПР не как набор льгот, а как средство достижения публично значимого результата, ценность которого определяется через государственные стратегические цели, сформулированные в официальных документах, что в дальнейшем делает возможным и обсуждение критериев эффективности, и постановку вопроса о пределах допустимой преференциальности, а также позволяет настраивать ТПР в зависимости от изменения задач, стоящих перед государством, формируя не разрозненные инструменты под каждый случай, а единый инструмент, обеспечивая предсказуемость и стабильность правового регулирования.

Научная новизна работы проявляется и в том, что автор не ограничивается теоретическим описанием ТПР, а изначально задает исследованию практический вектор и связывает его с развитием отраслевого регулирования, работая над разработкой идей по совершенствованию существующих ТПР в контексте их выявленной и научно обоснованной единой цели. Это видно уже из постановки задач, среди которых названы структурирование системы источников правового регулирования ТПР, выявление особенностей налогового регулирования с последующей выработкой предложений по повышению эффективности применения налоговых преференций и налогового контроля, а также выявление особенностей бюджетных отношений и выработка пред-

положений по совершенствованию правового регулирования в данной сфере (с. 13 – 14). В этом смысле научная новизна диссертации носит не только доктринальный, но и прикладной характер.

В целом автору удалось соединить теоретико-правовую и прикладную линии исследования и представить ТПР как самостоятельный объект финансово-правового анализа.

В первой главе диссертации научная обоснованность положений, выносимых на защиту, обеспечивается последовательным анализом теоретико-правовых основ ТПР. Автор опирается на современные подходы к предмету финансового права для обоснования того, что финансово-правовое содержание ТПР проявляется в использовании инструментов публичных финансов для достижения публичных целей территориального и инновационного развития (с. 22 – 23). Существенное значение имеет анализ финансово-правовых режимов и режимного регулирования как такового, поскольку именно через него автор подводит теоретическую основу под последующее выделение признаков ТПР. Автор исходит из того, что режимное регулирование ориентировано на достижение определенного социального состояния и связано с целевым порядком поведения участников, что позволяет рассматривать ТПР не как механическую сумму льгот, а как особую правовую конструкцию с заданной публичной целью (с. 57). Признаки ТПР раскрываются не как формальный перечень, а как элементы этой единой конструкции. Одновременно автор показывает, что сходные элементы встречаются и в иных правовых механизмах, однако проведенный анализ позволяет отграничить ТПР, в частности, от СПИК, СЗПК, РИП, режимов институтов развития и специальных административных районов (с. 59 – 63, 74 – 77, 88 – 90, 94). Автор последовательно анализирует формальные источники, посвященные ТПР, показывая, что действующая нормативная модель сложилась как многоуровневая и фрагментарная система, внутри которой отсутствует единая логика распределения предмета регулирования. Автор связывает проблему не просто с количеством нормативных актов, а с отсутствием общего нормативного каркаса

са, который задавал бы единые подходы к целям ТПР, их признакам, базовым элементам правового режима, распределению компетенции органов власти и общим требованиям к применению преференциальных инструментов. Этим подготавливается предложение о рамочном федеральном законе как форме нормативной систематизации ТПР, не подменяющей специальные законы о конкретных режимах, но обеспечивающей их концептуальную согласованность (с. 125).

Во второй главе автор последовательно рассматривает налогово-правовой, бюджетно-правовой и внешнеэкономический блоки как взаимосвязанные элементы единой правовой конструкции. В налогово-правовой части исследуются состав и условия применения преференций, вопросы учета и контроля, а также формулируется вывод о необходимости более последовательного кодифицированного оформления соответствующих механизмов (с. 153 – 157). В бюджетно-правовой части автор анализирует направления бюджетного финансирования ТПР, участие управляющих субъектов, отдельно ставит вопрос об уточнении статуса управляющей компании, а также связывает оценку налоговых расходов с общей оценкой эффективности режима и необходимостью перехода к аудиту эффективности и бюджетному мониторингу (с. 163, 175 – 177). Во внешнеэкономическом блоке автор показывает, что таможенно-правовые средства встроены в общую финансово-правовую конструкцию ТПР и должны рассматриваться как один из механизмов достижения публичной цели режима (с. 189).

Сравнительный анализ ТПР в государствах БРИКС в третьей главе диссертации используется автором не как самостоятельный обзор, а как способ проверки и развития общей логики исследования, связанной с формированием целостного финансово-правового подхода к ТПР. Автор соотносит цели введения преференциальных режимов, состав применяемых инструментов и особенности организации их функционирования в зарубежных право-порядках, а затем выводит из этого рекомендации для российского регулиро-

вания и для обсуждения модели международной территории опережающего развития (с. 196, 229 – 231).

Достоверность полученных научных результатов, равно как и обоснованность сформулированных в работе положений, выводов и рекомендаций, обеспечивается совокупностью факторов. Исследование опирается на широкий нормативный материал, обширную отечественную юридическую литературу, а также на исследования на иностранных языках. Выводы диссертанта основаны на достаточной эмпирической базе, включающей нормативные правовые акты, судебную практику, аналитические и статистические данные. Существенное значение для достоверности результатов имеет и корректно примененный методологический аппарат.

Совокупность указанных обстоятельств позволяет сделать вывод о том, что диссертация К.В. Онищенко представляет собой комплексное исследование актуальной темы, обладающее как теоретической, так и практической значимостью. Теоретическая значимость работы состоит в развитии научных представлений о ТПР в системе финансово-правового регулирования, тогда как ее практическая значимость проявляется в возможности использования сформулированных выводов и предложений в деятельности по совершенствованию российского финансового законодательства.

Содержательная проработанность положений, выносимых на защиту, и уровень их аргументации подтверждаются также апробацией результатов исследования на всероссийских и международных научных конференциях, а также публикацией автором 7 научных работ по теме диссертации в ведущих рецензируемых изданиях, рекомендованных Ученым советом Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова.

В то же время, несмотря на общую положительную оценку работы представляется возможным высказать несколько замечаний.

1) К.В. Онищенко обстоятельно и с разных сторон рассматривает законодательные предложения и авторские определения территориальных режимов, небезосновательно критикует их, отмечает дискуссионность понятий

«режим», «режимное регулирование» и указывает, что должно быть заложено в определение ТПР. Но в итоге, как представляется, автор не доводит свои рассуждения по поводу дефиниции ТПР до логического завершения, определяя ТПР, с одной стороны, «в качестве правового метода достижения публичных целей» и, с другой стороны, «как установленный в соответствии с законом в определенных пространственных пределах особый финансово-правовой режим» (с. 15, 58 – 59). Ни то, ни другое до конца суть представлений автора не раскрывает. В частности, не ясно, устраивает ли диссертанта понимание режима через предлагаемое Минэкономразвития словосочетание «совокупность особых условий», а также на какую из теоретико-правовых трактовок правового режима можно в данном случае ориентироваться. Этот вопрос представляется немаловажным, поскольку далеко не каждая из таких трактовок совместима с используемыми в диссертации языковыми формулами. В частности, одно из наиболее распространенных определений правового режима как «порядка правового регулирования» не может гармонично сочетаться с пониманием ТПР как объекта правового регулирования. К.В. Онищенко отмечает, что «правовой режим включает в себя комплекс правовых средств и результатов правового воздействия» (с. 61), что несколько запутывает читателя: получается, что регулируются средства регулирования и результаты регулирования.

2) В положении 8, выносимом на защиту, диссертант предлагает определить бюджетно-правовое регулирование ТПР как самостоятельный комплекс взаимосвязанных расходных и доходных полномочий (с. 17, а также с. 176 – 177). Хотелось бы, чтобы автор пояснил, для каких целей бюджетно-правовое регулирование трансформировалось из деятельности по упорядочению общественных отношений в совокупность элементов правового статуса, обеспечивающих правомерность осуществления такой деятельности.

3) Глава 3 диссертации посвящена опыту стран БРИКС, хотя озаглавлена шире («Зарубежный опыт...»). На эти страны с учетом последнего расширения объединения приходится почти половина мирового населения, бо-

лее трети обитаемой суши, «40 % мировых ТПР» (с. 195) и более трети мирового объема ВВП по ППС. Бесспорно, опыт формирования и функционирования ТПР в странах-членах БРИКС разнообразен, красочен и интересен. Однако всё же не вполне оправданно рассматривать зарубежные ТПР только на примере этих стран.

Кроме того, в тексте встречаются стилистические погрешности (например, в предложении «Поэтому не формирующего жестких политических правил и экономических ограничений, а разрабатывающих “мягкое регулирование”» на с. 193 отсутствуют главные члены) и фактологические неточности (так, на с. 194 отмечено, что «основоположниками БРИКС являются: Бразилия, Россия, Индия, Китай, Южная Африка», хотя ЮАР присоединилась к объединению через несколько лет после его основания).

Указанные замечания имеют частный характер, не влияют на общую положительную оценку диссертации К.В. Онищенко и не уменьшают теоретическую и практическую значимость проведенного исследования.

Результаты диссертационного исследования прошли достаточную апробацию путем обсуждения докладов на международных научно-практических конференциях. Кроме того, по теме диссертационного исследования К.В. Онищенко опубликовано 7 научных работ, опубликованных в журналах из перечня, рекомендованного Высшей аттестационной комиссией при Минобрнауки России, Автореферат диссертации соответствует содержанию диссертации.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что диссертация К.В. Онищенко является научным исследованием актуальной проблемы, отличается новизной и обоснованностью содержащихся в ней теоретических и практических выводов и предложений. Ее можно квалифицировать как целостное, логически завершенное самостоятельное научное исследование, позволяющее решить важную для публично-правовой науки задачу. Диссертация Онищенко Кирилла Вадимовича отвечает требованиям, установленным Московским государственным университетом имени М.В. Ломоносова к

ботам подобного рода. Содержание диссертации соответствует паспорту специальности 5.1.2 – «Публично-правовые (государственно-правовые) науки» (по юридическим наукам), а также критериям, определенным пп. 2.1-2.5 Положения о присуждении ученых степеней в Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова. Диссертация оформлена согласно требованиям Положения о совете по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук Московского государственного университета имени М.В.Ломоносова.

Соискатель Онищенко Кирилл Вадимович заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2 – «Публично-правовые (государственно-правовые) науки».

Официальный оппонент:

Доктор юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой правовых основ управления факультета государственного управления федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова»

Лексин Иван Владимирович  «3» марта 2026 г.

Контактные данные: +7 (495) 939-53-38; e-mail: leksin@spa.msu.ru

Специальность, по которой официальным оппонентом защищена диссертация: 12.00.02 «Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право»

Адрес места работы:

119991, г. Москва, Ломоносовский проспект, д. 27, корп. 4

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова», факультет государственного управления, кафедра правовых основ управления

Тел.: +7 (495) 939-53-38; leksin@spa.msu.ru

Подпись *зав. кафедрой*

Зам. декана факультета
М.В. Онищенко
