

**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

доктора юридических наук, профессора

Карасевой Марины Валентиновны

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

Актуальность избранной темы исследования

Тема, избранная Онищенко Кириллом Вадимовичем для диссертационного исследования, является весьма актуальной. Это объясняется тем, что к сегодняшнему дню в Российской Федерации правовое регулирование отношений по созданию и деятельности территориальных преференциальных режимов стало весьма усложненным и быстро развивающимся. Как отмечает соискатель, «в настоящее время функционирует более 10 видов различных режимов, имеющих признаки территориальности и предполагающих различные преференции, однако несмотря на это и достаточно богатую историю их функционирования, в юридической науке так и не сложилось однозначного их понимания». (с.6-7). При этом он подчеркивает, что « в вопросах функционирования ТПР значительную роль играют финансово-правовые нормы, определяющие бюджетные расходы и налоговые преференции». (с. 9) Однако, несмотря на это, до сегодняшнего дня научные исследования по финансово-правовому регулированию ТПР ограничивались лишь

определенными сегментами. Такое явление объективно создает научную напряженность, неопределенность по данному вопросу, что требует для своего разрешения целостного системного исследования. В этом смысле тема, взятая соискателем для диссертационного исследования, научно назрела, востребована как в теоретическом, так и в практическом смыслах.

Научная ценность диссертационного исследования К.В. Онищенко заключается в том, что им осуществлено первое целостное исследование финансово-правового регулирования ТПР в Российской Федерации и обоснована его финансово-правовая природа.

Научная работа соискателя является весьма сложной, ибо с самого начала предполагала правовое исследование весьма разрозненного и многообразного материала, который в настоящее время был никак в юридическом смысле не систематизирован.

Анализ работы свидетельствует, что поставленная соискателем цель – разработка комплекса исходных теоретико-правовых положений финансово-правового содержания ТПР как эффективного метода достижения публичных целей территориального и инновационного развития была достигнута благодаря методологически верно поставленным задачам исследования. В частности, для установления финансово-правовой сущности ТПР соискатель совершенно верно исходил из необходимости определения научного понятия ТПР, выявления его юридических признаков и отмежевания от смежных понятий, выработки классификации ТПР, выявления особенностей налогово-правового регулирования и бюджетных правоотношений в ТПР, а также выработки рекомендаций и предложений по развитию финансово-правового регулирования ТПР.

Правильный методологический подход к исследованию позволил К.В. Онищенко подготовить концептуально целостную и структурно оформленную научную работу, содержащую принципиально новые понятия, и

концепции. Более того, такой подход позволил ему предложить определенные ориентиры для законодателя, регулирующего ТПР и правоприменителя.

Научная новизна исследования.

Все предложения соискателя, вынесенные на защиту могут быть научно поддержаны.

Выносимые на защиту положения заслуживают поддержки как значимые для развития финансового права, обладающие научной новизной и отражающие результаты проведенного исследования диссертанта.

Прежде всего, соискатель совершенно верно подчеркнул, что финансово-правовое регулирование в системе правового регулирования ТПР играет ключевую роль. (с. 22-23). Этот вывод фактически положен в основу всех положений соискателя, вынесенных на защиту. И, что весьма важно подчеркнуть, соискатель хорошо ориентируется в современной теории финансового права, его предмете. А поэтому совершенно верно отмечает, что ключевые отношения в рамках правового режима ТПР связаны именно с публичными финансами, движением публичных финансовых ресурсов и публичной власти. (с. 25, 26).

Онищенко определил, что ТПР в концепции финансово-правового регулирования представляет собой особый финансово-правовой режим преференциально-стимулирующего характера при котором создаются условия для комплексного устойчивого социально-экономического и инновационного развития территории. (с.15). Это положение выносится на защиту.

Вместе с тем, соискатель неоднократно акцентировал внимание и на том, что ТПР всегда имеет определенную цель. И этот фактор очень важно учитывать законодателю, т.к. от этого зависит « определенные показатели, которые необходимо достичь» при создании и деятельности ТПР. Именно цель ТПР определяет ее правовой режим. (с. 66 т.1)

По критерию цели создания ТПР соискателем выделяются универсальные ТПР, инновационные и региональные. Это положение выносится на защиту. И в работе это хорошо доказывается. Данная классификация ценна тем, что дает возможность в каждом конкретном случае выбирать форму создания ТПР в зависимости от целенаправленности. Вместе с тем соискатель пришел к выводу, что ТПР не только обеспечивает территориальное развитие, но и настраивает механизмы (бюджетные, налоговые) для достижения стратегических приоритетов. (с. 31 т.1). На защиту выносится положение об общей финансово-правовой цели ТПР. Оно сводится к тому, что эта цель заключается в формировании условий для ускоренного создания конкурентно-способных производств, комплексного и сбалансированного социально-экономического развития в соответствии со стратегическими приоритетами РФ, субъектов РФ и муниципальных образований, а также реализации публичных функций и повышения уровня и качества жизни населения (с. 16).

Следует принять во внимание и согласиться с теми существенными признаками ТПР, которые выявил соискатель и вынес на защиту: режимное регулирование, территориальность, преференциальность, специальное управление, срочный характер режима, наличие встречной обязанности инвестора. Именно эти существенные признаки ТПР идентифицируют ТПР, позволяя в сфере правового регулирования отделить их виды от иных правовых режимов – СПИК, СЗПК, РИП, институтов развития, САР.

Соответственно, он выделяет видовой состав ТПР - Особые экономические зоны – ОЭЗ Магадан,, ОЭЗ Калининград, свободные экономические зоны в Крыму и Севастополе, Арктическая зона РФ, Новые территории, МТОР и др.

Соискатель отмечает, что признак территориальности ТПР выражен в правовом режиме ТПР самым сильным образом. И он всегда должен « устанавливаться в нормативных правовых актах. Территории в ТПР

обособлены, т.е. есть различные виды этого рода территорий (с. 22 т.1). Так, в ряде случаев территория ТПР ограничена территорией субъекта РФ, в других случаях – конкретным земельным участком. А иногда – границы ТПР определяются соглашением о создании ТПР (с. 73).

Именно территориальность позволяет отделить ТПР от ряда иных правовых режимов. Таких как САР (специальные административные районы), СПИК, СЗПК и др. ибо в правовом режиме последних признак территориальности не ярко выражен (с. 74). Равным образом, институты развития также не относятся к ТПР, ибо последние являются организациями(с.88).

Преференциальность как признак ТПР связан с установлением преференций для предпринимательской деятельности, главным образом, как отмечает диссертант, это пониженная ставка налога. (с. 76). Однако, помимо этого используются в качестве преференций для ТПР налоговые каникулы, ускоренная амортизация, выведение объектов из налогообложения.

Обоснована финансово-правовая природа ТПР. И диссертант отмечает, что ТПР отличны от административно-правового режима, т.к. административно-правовое регулирование ТПР не осуществляется нормами административного права(с. 47).

Безусловно, стоит поддержать предложение соискателя о необходимости принятия рамочного федерального закона о ТПР , который бы обеспечил концептуальное единство ТПР и их согласование с документами стратегического планирования. Ценно то, что соискатель фактически предложил содержание этого закона, выделив те сегменты правового регулирования, которые должны найти в нем отражение.

Заслуживает внимания и предложение соискателя о закреплении в НК РФ нового специального налогового режима - «система налогообложения для резидентов ТПР». Ценно, что соискатель высказал свое мнение и о содержании

этого правового режима. Данный режим, по мнению соискателя, должен быть установлен в отдельной главе Налогового Кодекса РФ.

Отдельное внимание в работе уделено бюджетно-правовому регулированию ТПР. И диссертант определяет его как «самостоятельный комплекс взаимосвязанных доходных и расходных полномочий публично-правовых образований разных уровней, определяемое сложной структурой их соучастия в достижении цели пространственного развития...». (положение на защиту)

В данном аспекте интересны многие выводы соискателя. В частности, на защиту выносится положение о том, что в странах БРИКС существует опыт создания ТПР. Этот опыт весьма многообразен и можно было бы его использовать для создания международного ТПР. (с. 18).

Степень научной обоснованности и достоверности научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации.

Структура диссертации целостна, логична, соответствует заявленной цели и задачам диссертационного исследования, отличается стройностью изложения материала, последовательностью исследования общих и частных вопросов, состоит из введения, трех глав, объединяющих семь параграфов, заключения и библиографического списка.

В первой главе работы рассматриваются теоретические вопросы финансово-правового регулирования территориальных преференциальных режимов. Глава состоит из четырех параграфов, в которых рассматриваются: понятие ТПР как объектов финансово-правового регулирования, признаки и состав ТПР, классификация ТПР, а также источники правового регулирования ТПР.

Соискателем в этой главе дано понятие ТПР в концепции финансово-правового регулирования, которое определяется как «особый финансово-правовой режим преференциального-стимулирующего характера», /.../ при

котором «обеспечиваются облегченные (упрощенные условия экономической и иной деятельности в целях комплексного устойчивого социально-экономического и (или) инновационного развития указанной территории.» (с. 58). Данный вывод стал возможен благодаря тому, что соискатель нашел правильный методологический подход. Он выделил группы отношений, которые реализуются при создании и функционировании ТПР. В числе этих групп – организационные, управленческие и инвестиционные отношения. (с. 48). Одновременно соискатель подчеркнул, что регулирование ТПР осуществляется комплексом нормативных актов, среди которых видное место занимают нормы финансового права (с. 47).

Помимо отмеченного, в первой главе соискатель выделил признаки и состав ТПР, что позволило ему отделить ТПР от смежных правовых режимов. В числе этих признаков – особый правовой режим ТПР, который является исключительно специальным, ибо установлен специальным нормативным правовым актом. Также это признак территориальной ограниченности ТПР, который всегда имеет место при его установлении. Наконец, это признак преференций – налоговых бюджетных и иных, направленных на инвестирование в рамках режима. И в четвертых, это признак специального управления. Данные признаки у соискателя служат критерием отграничения ТПР от смежных правовых режимов. Поэтому в первой главе отмечается, что к ТПР относятся – Особые экономические зоны, Инновационный центр «Сколково», Специальные экономические зоны в Крыму и Севастополе, Арктическая зона РФ, Территории опережающего развития (ТОР), а также Новые территории и Международная территория опережающего развития (МТОР). И соответственно, к ТПР не относятся - Институты развития, САРы (специальные административные районы), РИП, СПИК, СЗПК (региональный инвестиционный проект, специальный инвестиционный контракт, соглашения о защите и поощрении капиталовложений). Все эти режимы, хотя и имеют территориальные границы, но определены иными целями, нежели ТПР. Целями

этих режимов является развитие производства, но не пространственное развитие как это характерно для ТПР (с. 83).

В этой же главе даны классификации территориальных преференциальных режимов. Соискатель в работе выделяет классификации ТПР по различным признакам – по критерию нормативного закрепления - ТПР общего регулирования и ТПР , определяемые специальным актом (с. 98) ; по критерию территории выделяются - ТПР общего значения, ТПР стратегического значения. И главной классификацией в работе является классификация по целям создания ТПР - универсальные, инновационные и региональные.(с. 99). В параграфе об источниках правового регулирования ТПР соискатель отмечает, что они весьма разнообразны и не имеют единой системы. Правовое регулирование идет на федеральном и территориальном уровнях и не включает акты муниципальных образований. Отсюда, по мнению соискателя необходимо принять на федеральном уровне рамочный закон, который обеспечил бы концептуальное единство с актуальными государственными программами (с. 125).

Ценно и то, что в первой главе работы рассматриваются этапы появления ТПР в РФ. Выделяются пять этапов развития ТПР . Данный вывод соискателя ориентирует научную мысль на осмысление поиска эффективности этих правовых режимов.

Вторая глава работы посвящена особенностям правового регулирования налогообложения, бюджетных отношений и правового регулирования внешнеэкономической деятельности ТПР.

Глава состоит из трех параграфов, в которых рассматриваются особенности правового регулирования налогообложения ТПР(\$1) Особенности правового регулирования бюджетных отношений в ТПР (\$ 2), и особенности правового регулирования внешнеэкономической деятельности в ТПР.

Выделение данной главы в работе обусловлено финансово-преференциальной характеристикой ТПР как специфической для данного режима.

Диссертант подчеркнул, что налоговые преференции для ТПР сводятся. В основном, к уменьшению или даже обнулению налоговых ставок (с.78) В связи с этим соискатель отмечает, что вряд ли можно применительно к ТПР говорить о налоговых льготах для ТПР.

Диссертант проанализировал налоговые преференции в различных видах ТПР. И обосновал вывод, что НК РФ не содержит специального налогового режима для резидентов ТПР, а такой режим был бы очень полезен, так как позволил бы в какой то мере унифицировать ТПР. Поэтому, диссертант предлагает дополнить НК РФ новой главой – « система налогообложения для резидентов территориальных преференциальных режимов». И весьма ценно то, что соискатель сразу же предлагает структуру этой главы НК РФ. По его мнению, она должна включать в себя основные понятия, общие положения, налогоплательщиков и особенности их учета, особенности определения объекта налогообложения и налогооблагаемой базы, исчисления и уплаты налогов для целей ТПР, налоговую декларацию и особенности осуществления налогового контроля в ТПР. безусловно, данное предложение соискателя должно быть принято во внимание.

Что касается особенностей правового регулирования бюджетных отношений в ТПР, то опять таки, диссертант подчеркивает, что они дифференцируются в зависимости от вида ТПР. И выделил 4 вида бюджетно-правовых инструментов, используемых в режиме ТПР. Это – бюджетные кредиты, субсидии юридическим лицам, бюджетные инвестиции в объекты государственной (муниципальной собственности) и государственные (муниципальные) гарантии.

По результатам анализа соискатель сделал вывод, что бюджетно-правовое регулирование ТПР представляет собой самостоятельный комплекс доходных и

расходных полномочий публично-правовых образований, определяемый целью пространственного развития. ...

Третья глава диссертации посвящена зарубежному опыту финансово-правового регулирования ТПР.

Диссертантом собран богатый научный материал о функционировании ТПР в государствах БРИКС. На основе проведенного анализа ТПР в Бразилии, Индии, Китае и Южной Африки соискатель пришел к выводу, что анализ ТПР в различных государствах БРИКС позволил соискателю сделать вывод, что «нет универсальной правовой модели создания ТПР» (с. 228). Однако, проведенное исследование показало, что ТПР - это, прежде всего, всегда индивидуальное решение. И диссертант приходит к выводу, что при создании ТПР необходимо решать вопросы не только порядка предоставления различных преференций, но, что очень важно, нужно определить «пределы отступлений правового регулирования для преференций территорий от общего регулирования для достижения поставленных целей» (с. 228).

Достоверность полученных научных результатов работы, обоснованность его положений, выводов и рекомендаций, обуславливается рядом факторов. Проведенное исследование базируется на анализе широкой нормативно-правовой базы, обширного перечня научной литературы, подготовленной представителями финансово-правовой науки и теории права. Особо следует отметить, что при написании работы К.В. Онищенко был использован широкий круг источников на иностранных языках. Выводы автора основываются на достаточной эмпирической базе исследования, состоящей из анализа нормативно-правовых актов, судебной практики, аналитических и статистических данных. Достоверность и обоснованность диссертационного исследования предопределяется правильным применением методологического аппарата: работа написана с использованием комплекса общенаучных, частнонаучных и специальных методов познания. Особую роль сыграл метод правового моделирования, использовавшийся при разработке предложений по

совершенствованию бюджетного законодательства и обоснованию введения специального налогового режима для резидента ТПР..

Все отмеченное свидетельствует, что диссертационная работа К.В. Онищенко представляет собой комплексное исследование актуальной темы и имеет практическую значимость для нормотворческой работы по совершенствованию российского финансового законодательства. Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в развитии научных знаний о ТПР в системе финансово-правового регулирования.

В то же время, несмотря на общую положительную оценку работы, представляется возможным высказать ряд замечаний:

1. Диссертант в работе отмечает, что использование финансовых ресурсов ТПР осуществляют различные субъекты, в том числе управляющие компании (с.160-161). Доказано и то, что ТПР получает бюджетные преференции, а также средства из внебюджетных источников, в том числе за счет государственно-частного партнерства. Однако, из содержания работы не ясно, каким образом обособляются финансы ТПР. Иначе говоря, не понятно, имеют эти финансы фондовую форму или нет, консолидируются они в какой то форме или полностью « завязаны» на бюджет соответствующей территории?

2. Исходя из предыдущего замечания возникает вопрос: должен ли рамочный федеральный закон о ТПР, который предлагает принять соискатель, устанавливать единую финансовую структуру ТПР, т.е. определять систему финансовых фондов, которые должны формироваться в любом ТПР, или же этот вопрос может быть отдан на усмотрение субъектов, создающих эти фонды.?

3. В настоящее время финансово-правовое регулирование активно развивается за счет появления все большего числа публичных децентрализованных денежных фондов. В этой связи возникает вопрос: являются финансы ТПР централизованными или децентрализованными публичными денежными ресурсами? Соответственно, в работе хотелось бы видеть мнение соискателя по этому вопросу.

Указанные выше замечания имеют частный характер, не влияют на общую положительную оценку диссертации 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.

Диссертационное исследование Кирилла Вадимовича Онищенко по теме «Финансово-правовое регулирование территориальных преференциальных режимов» является научным исследованием актуальной проблемы, отличается новизной и обоснованностью содержащихся в ней теоретических и практических выводов и предложений, его можно квалифицировать как целостное, логически завершенное самостоятельное научное исследование, позволяющее решить важную для публично-правовой теории задачу.. На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что диссертационное исследование Кирилла Вадимовича Онищенко на тему: «Финансово-правовое регулирование территориальных преференциальных режимов» является самостоятельной и завершенной научно-квалификационной работой, в которой содержится решение научной задачи, имеющей значение для развития публично-правовой теории.

Диссертация Кирилла Вадимовича Онищенко отвечает требованиям, установленным Московским государственным университетом имени М.В. Ломоносова к работам 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

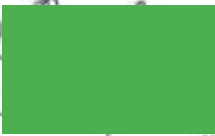
государственном университете имени М.В. Ломоносова, а также оформлена, согласно приложениям №5, 6 Положения о диссертационном совете Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова. А соискатель Кирилл Вадимович Онищенко заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2 – «Публично-правовые (государственно-правовые) науки».

Официальный оппонент:

доктор юридических наук, профессор, Заслуженный работник Высшей школы Российской Федерации. Заведующий кафедрой финансового права Юридического факультета ФБГОУ ВО «Воронежский государственный университет»

Карасева

Марина Валентиновна

 *подпись*
«19» февраля 2026 г.

Контактные данные:

Тел.: +7 (4732) 77-18-54, e-mail: 

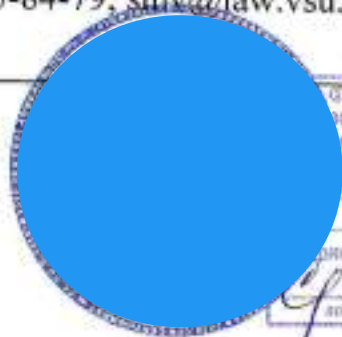
Специальность, по которой официальным оппонентом защищена диссертация:

12.00.12 – «Финансовое право; бюджетное право; налоговое право; банковское право; валютно-правовое регулирование; правовое регулирование выпуска и обращения ценных бумаг; правовые основы аудиторской деятельности»

Адрес места работы: 394006, Воронежская область, г. Воронеж, пл. Ленина, д. 10а, корпус 9

ФБГОУ ВО «Воронежский государственный университет»,
Юридический факультет

Тел.: +7 (473) 255-84-79; smv@law.vsu.ru



Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования
«Воронежский государственный университет»
(ФБГОУ ВО «ВГУ»)
Карасева М.В.
Судебная
Синельникова 19.02.26
подпись, расшифровка подписи