

В Диссертационный совет ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»
119571, г. Москва, проспект Вернадского, д.82

О Т З Ы В

официального оппонента

Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации на диссертацию Лобачева Алексея Анатольевича «Административно-правовое регулирование налогового контроля», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Наиболее существенным в диссертации А.А. Лобачева представляется не само обращение к проблематике налогового контроля, традиционно находящейся в поле внимания финансово-правовой науки, а предпринятая автором попытка заново определить его место в системе публично-правового регулирования. Исследование строится вокруг идеи о том, что налоговый контроль обладает самостоятельной административно-правовой природой и не должен растворяться ни в более широком понятии налогового администрирования, ни в налогово-юрисдикционной деятельности. Именно эта постановка вопроса придает работе концептуальный характер и позволяет оценивать ее не как частное исследование отдельных контрольных процедур, а как попытку уточнить юридическую конструкцию взаимоотношений налогового органа и налогоплательщика.

Такой ракурс исследования имеет очевидное практическое значение. Налоговый контроль является одним из инфраструктурных элементов хозяйственного механизма, от состояния которого зависят устойчивость бюджетных поступлений, законность налогообложения и предсказуемость поведения участников налоговых отношений. Поэтому совершенствование соответствующих правовых средств остается постоянной задачей государства.

Дополнительную актуальность работе придает то обстоятельство, что конституционные, финансово-правовые и административно-правовые гарантии в сфере налогообложения действуют не изолированно: пробел либо недостаточная определенность одного из элементов правового механизма способны отрицательно отразиться на функционировании всей системы.

В этой связи заслуживает поддержки внимание диссертанта к процедурно-процессуальной организации налогового контроля. Автор рассматривает контроль не как эпизодическую проверочную деятельность, возникающую лишь при наличии подозрения в нарушении, а как юридически организованную составляющую налогового правоотношения, проявляющуюся на различных стадиях его возникновения и развития. Тем самым предмет исследования переносится с внешних форм контрольного воздействия на внутреннюю структуру правовой связи между налоговым органом и обязанным лицом.

Особое место в работе занимает разграничение налогового контроля, налогового администрирования и налогово-юрисдикционной деятельности. В предложенной А.А. Лобачевым конструкции налоговый контроль прежде всего выполняет информационную функцию: он формирует фактическую и юридически значимую основу для иных направлений деятельности налоговых органов. Такой подход позволяет точнее провести границу между получением и проверкой сведений о поведении налогоплательщика, организацией исполнения налоговой обязанности и последующим разрешением вопроса о применении мер юридической ответственности. Само по себе понимание налогового контроля как преимущественно информационного обеспечения других сторон административно-правовой деятельности налоговых органов обладает научной новизной и дает основание для дальнейшей доктринальной разработки.

С указанным выводом непосредственно связано другое центральное положение диссертации. По мысли автора, отношения между налоговым органом и налогоплательщиком в своей юридической форме

преимущественно являются административно-правовыми, что не противоречит финансово-правовой природе налогообложения. Оба массива норм относятся к публичному праву, но выполняют различную функцию: административно-правовая форма организует взаимодействие участников, тогда как финансово-правовое регулирование наполняет эту форму специальным содержанием, обусловленным задачами формирования публичных денежных фондов. В результате возникает двуединое правовое опосредствование налоговых отношений, позволяющее объяснить их сложную отраслевую структуру без искусственного противопоставления административного и финансового права.

Положительно следует оценить и то, что данная теоретическая конструкция раскрывается не только посредством анализа действующего законодательства. А.А. Лобачев обращается к генезису налогообложения и показывает развитие налогового администрирования от ранних, сравнительно простых способов организации взимания налогов к современной системе специальных органов, юридических процедур и дифференцированного нормативного регулирования. В таком историческом измерении специализация законодательства и публичной администрации рассматривается как закономерный элемент становления правового государства.

Последовательно раскрывается в диссертации и природа контрольно-налоговых отношений. Автор связывает необходимость их существования со спецификой налогового обязательства, в рамках которого для налогоплательщика отсутствует встречное удовлетворение. Отсюда следует объективная потребность в правовых и организационных стимулах, обеспечивающих исполнение обязанности по перечислению соответствующих денежных средств в бюджет, причем подобные стимулы не сводятся к юридической ответственности. Налоговый контроль в этой системе дополняет императивность налоговой обязанности информационным механизмом, позволяющим установить своевременность платежей, полноту

исчисления налогов и наличие оснований для ответственности за налоговые правонарушения. В условиях распространения цифровых технологий такие связи становятся более сложными и все отчетливее приобретают черты информационно-административного взаимодействия, сближающего контроль с налоговым обслуживанием.

Самостоятельное значение имеет вывод о налоговой правосубъектности как особом правовом статусе, который предполагает не только наличие налоговых обязанностей, но и обязанность лица подвергаться налоговому контролю в предусмотренных законом пределах. В развитие этой позиции автор разграничивает налоговое администрирование, в том числе действия, связанные с регистрацией юридических лиц и привлечением физических лиц к исполнению налоговых обязанностей, и собственно контрольную деятельность. Такое разграничение имеет значение и как гарантия от использования налоговых проверок и обследований для достижения целей иного финансового контроля. В этом контексте логичным выглядит обращение автора к законодательному выделению налогового контроля в самостоятельную сферу регулирования и его исключению из объектов федерального государственного контроля (надзора) и регионального государственного контроля в соответствующем федеральном законе.

Обоснованной представляется и позиция А.А. Лобачева относительно юридического значения результата налогового контроля. Соответствующий акт рассматривается им как единственно допустимое основание для привлечения к ответственности по Налоговому кодексу Российской Федерации за предусмотренные налоговым законодательством правонарушения. Иной правовой режим автор связывает с ответственностью по КоАП РФ за деяния, совершаемые вне действия специальной налоговой правосубъектности, для которой названное условие не является обязательным. Тем самым в диссертации проводится последовательная граница между контрольным установлением фактов и последующей юрисдикционной реализацией полученных результатов.

В совокупности изложенные положения образуют внутренне связанную концепцию административно-правовой организации налогового контроля. Работа содержит развернутый анализ его природы по законодательству Российской Федерации, процедурно-процессуального устройства и специфических признаков как особого направления административной деятельности. Предложения автора по совершенствованию налогового контроля основаны на сформулированных теоретических выводах и в целом представляются аргументированными.

Вместе с тем отдельные стороны исследуемой проблематики получили, на мой взгляд, недостаточно подробное освещение.

1. Прежде всего это относится к автономии и правовому положению подразделений налогового контроля внутри системы налоговых органов. В работе было бы целесообразно более детально показать, каким образом организационный статус таких подразделений соотносится с механизмом последующей реализации результатов налоговых проверок. Самостоятельного анализа заслуживают и полномочия руководителей налоговых органов, поскольку стадия, на которой результаты контроля приобретают дальнейшее юридическое движение, фактически образует отдельный этап развития контрольно-налогового правоотношения.

2. На стр. 50 автор в параграфе, посвященном видам налогового контроля, выделяет *текущий налоговый контроль*, который по мнению автора, носит «оперативный характер», и который «проводится в рамках отчетного периода по соответствующим налогам и сборам, основной целью является осуществление превентивных действий, направленных на предупреждение совершения нарушений налогового законодательства». В настоящее время в теории финансового права, такой вид контроля не выделяется, так как еще в 2013 году в статью 265 БК РФ были внесены изменения в БК РФ, где оставлены только два вида контроля – предварительный и последующий. Схожие изменения были внесены и в учебную литературу. Текущий финансовый контроль в настоящее время можно встретить только в давнем

решении Высшего Евразийского экономического совета от 10.10.2014 № 78 «О Положении о бюджете Евразийского экономического союза». В этой связи, требуется пояснение позиции автора по данному вопросу, так как основной целью *текущего контроля*, по мнению автора, является *«осуществление превентивных действий, направленных на предупреждение совершения нарушений»*, что указывает на то, что это все-таки предварительный контроль.

3. Дискуссионным остается вопрос о достаточности существующих оснований административной ответственности за *уклонение от содействия налоговым органам при осуществлении контроля*. Речь идет прежде всего о поведении соответствующих должностных лиц, выражающемся в непредоставлении информации, ее искажении и иных сходных действиях, препятствующих нормальному осуществлению контрольной функции. Представляется, что более развернутая постановка данной проблемы усилила бы практическую составляющую исследования.

Указанные замечания не затрагивают исходных положений диссертации и не ставят под сомнение ее основные результаты. Напротив, они свидетельствуют о наличии в избранной автором концепции дальнейшего научного потенциала. Диссертация А.А. Лобачева представляет собой серьезное самостоятельное исследование, ориентированное на решение значимой экономической и правовой задачи — повышение эффективности налогового контроля как особого вида исполнительской деятельности налоговых органов, тесно связанного с налоговым администрированием и налоговой юрисдикцией, но не тождественного им.

Диссертация Лобачева Алексея Анатольевича «Административно-правовое регулирование налогового контроля», представленная на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки, является самостоятельным научным исследованием, выполненным на высоком уровне. Работа соответствует требованиям Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской

Федерации от 24 сентября 2013 года № 842, и Порядка присуждения ученой степени кандидата наук, ученой степени доктора наук в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, утвержденного приказом ректора ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (в редакции приказа от 30 апреля 2025 года № 02-763, приказ об изм. № 02-1313 от 10.07.2025; приказ об изм. № 02-1794 от 17.09.2025, приказ об изм. №02-01364/001 от 01.07.2026 г.), может быть допущена к защите, а Лобачев Алексей Анатольевич заслуживает присуждения ему ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Официальный оппонент,
доктор юридических наук,
профессор, профессор кафедры
административного и финансового
права ФГБОУ ВО «Юго-Западный
государственный университет»

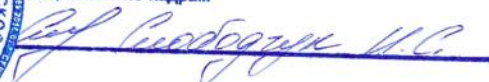


Лагутин Игорь Борисович

«30» сентября 2026 г.



Подпись _____
достоверно
Специалист по кадрам



Почтовый адрес места работы:

305040, Российская Федерация, г. Курск, ул. 50 лет Октября, д. 94, тел.: +7 (4712) 22-24-28; электронная почта: atp.swsu@yandex.ru, web-сайт: <http://www.swsu.ru> Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Юго-Западный государственный университет» (ЮЗГУ).

Специальность, по которой защищена докторская диссертация: 12.00.04 - «Финансовое право; налоговое право; бюджетное право».