

**В диссертационный совет Д 212.248.06
по экономическим наукам при ФГБОУ ВО
«Северо-Осетинский государственный
университет имени К. Л. Хетагурова»**

ОТЗЫВ ОФИЦИАЛЬНОГО ОППОНЕНТА
**Куцури Георгия Николаевича, доктора экономических наук,
доцента, профессора Департамента общественных финансов**
**ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской
Федерации»**

на диссертацию Орловой Екатерины Владимировны на тему:
«Формирование и реализация механизма обеспечения финансово-бюджетной
состоятельности муниципальных образований», представленную на соискание
ученой степени кандидата экономических наук по специальности
08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит

Актуальность избранной автором темы диссертационного исследования

В последние годы бюджеты всех уровней бюджетной системы РФ испытывают сложности от снижения финансовых поступлений. Данная проблема вызывает недостаток бюджетных средств для решения важнейших социально-экономических задач страны по всем уровням иерархии, от муниципального до федерального. Особенно остро проблема низкой финансовой обеспеченности стоит перед органами местного самоуправления, что определяет необходимость научного осмыслиения способов ее решения, разработки практических рекомендаций по развитию доходной базы местных бюджетов и оценки эффективности вновь принимаемых и действующих расходных обязательств. Важным представляется сохранение финансово-бюджетной устойчивости муниципальных образований на базе обеспечения долгосрочной сбалансированности в условиях влияния факторов внешней и внутренней среды.

В этой связи первостепенной задачей бюджетной политики является создание и развитие эффективных бюджетных институтов, которые позволили бы достичнуть поставленных тактических и стратегических целей, а также создали бы условия для своевременного и качественного выполнения муниципальных функций.

Вместе с тем существующая диспропорция в уровне бюджетной обеспеченности муниципальных образований разных типов порождает большое количество социальных и экономических проблем, и по этой причине разработка методов и управленческого инструментария обеспечения финансово-бюджетной состоятельности муниципалитетов представляет интерес в теоретическом, методическом и практическом аспектах.

Диссертационное исследование Орловой Екатерины Владимировны на тему «Формирование и реализация механизма обеспечения финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований» является весьма актуальной, так как направлена на изучение и решение указанных проблем, что, в свою очередь, должно способствовать сбалансированному развитию муниципальных образований и удовлетворению потребностей местного сообщества.

Степень обоснованности научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации, и их достоверность

Диссертационная работа Орловой Е. В. представляет собой научное исследование, расширяющее теоретические положения в области формирования муниципальных финансовых отношений и содержащее практические рекомендации по реализации механизма обеспечения финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований с учетом существующих бюджетных ограничений и трансформации бюджетного законодательства.

Структура диссертации сформирована на основе соблюдения логической последовательности, а также взаимосвязи исследуемых вопросов, что позволило автору поэтапно отразить решение поставленных задач, закономерно раскрыть тему, и обеспечить аргументированность всех положений и выводов.

Введение содержит убедительное обоснование актуальности темы диссертационного исследования, формулировку цели, задач, рабочей гипотезы, предмета и объекта исследования, его теоретическую и методологическую основу, а также научную новизну, теоретическую и практическую значимость (с. 3–16).

В первой главе раскрыты теоретические основы формирования механизма обеспечения финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образова-

ний; уточнен и дополнен понятийный аппарат по рассматриваемой проблематике, охарактеризованы методы и инструменты, находящиеся во взаимосвязи и составляющие основу разработанного механизма; определены критерии оценки, факторы и условия повышения финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований (с. 17–70).

Во второй главе диссертации дана оценка финансового положения муниципалитетов в России и отдельных регионах страны. Выявленные тенденции функционирования и проблемы, препятствующие формированию устойчивых местных бюджетов и сглаживанию вертикальной и горизонтальной несбалансированности, позволили автору обосновать необходимость разработки методических рекомендаций по определению риска финансово-бюджетной несостоятельности муниципальных образований и предложить регрессионную модель, количественно описывающую взаимосвязь финансово-бюджетного состояния территорий и бюджетной обеспеченности населения (с. 71–131).

В третьей главе научной работы рассмотрены практические аспекты внедрения механизма обеспечения финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований. Основные предложения соискателя заключаются в применении разработанной методики оценки финансовой самостоятельности муниципальных образований и реализации предложенных мер по повышению бюджетной автономии за счет стимулирования роста доходного потенциала муниципалитетов (с. 132–146). Анализируя систему межбюджетных отношений, соискатель аргументированно доказывает целесообразность трансформации механизма выравнивания бюджетной обеспеченности поселений в целях повышения эффективности межбюджетного регулирования при условии минимизации трансакционных издержек с учетом соблюдения баланса интересов участников межбюджетных отношений (с. 147–167). В диссертации также доказано, что для интеграции функций стратегического и бюджетного планирования и прогнозирования на муниципальном уровне важно обеспечить применение действенных инструментов бюджетного планирования, практическая реализация которых осуществляется с учетом институциональной среды и факторов, оказывающих влияние на финансовое состояние территорий (с. 168–176).

В заключении приведены основные выводы, в полном объеме отражающие результаты, вытекающие из существа проведенного исследования (с. 177–182).

Большинство представленных Орловой Е. В. в диссертационной работе положений отличается внутренним единством, доказательностью выводов и рекомендаций, стройной логикой изложения материала, имеющего определенную научную и практическую значимость, а также позволяет достигнуть поставленной цели и решения задач избранной соискателем темы. Обоснованность выводов и рекомендаций также обеспечена полнотой и корректным использованием теоретико-методологической, нормативно-правовой и информационной баз исследования.

Теоретическую основу исследования составили научные разработки отечественных и зарубежных ученых-экономистов по вопросам формирования и развития муниципальных финансовых отношений в современных условиях.

Информационная база основывается на законодательных и нормативных актах РФ, материалах Федеральной службы государственной статистики и ее территориальных органов, Министерства финансов РФ, финансовых органов субъектов РФ и муниципальных образований, разработках экспертов научно-исследовательских центров, публикациях в периодических изданиях, монографиях и Интернет-ресурсах.

В диссертации нашли применение комплексный и институциональный подходы к изучению научной проблемы, для решения поставленных задач автором использованы общенаучные и специальные методы анализа, современные методы экономических исследований.

Достоверность научных положений подтверждается апробацией теоретических выводов и практических рекомендаций на научно-практических международных, всероссийских и региональных конференциях, положительными результатами внедрения отдельных авторских предложений по трансформации механизма выравнивания бюджетной обеспеченности поселений, по оценке и повышению финансовой самостоятельности муниципалитетов, совершенствованию инструментов бюджетного планирования в деятельности министерства финансов Иркутской области и финансовых органов муниципальных образований.

Полученные результаты и материалы диссертационной работы нашли применение в научно-исследовательских проектах и учебном процессе ФГБОУ ВО «Байкальский государственный университет». Основные выводы и рекомендации автора отражены в 24-х публикациях, в том числе 4 – в ведущих рецензируемых научных изданиях из перечня, установленного ВАК Минобрнауки РФ.

Новизна научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации

Научная новизна диссертационного исследования заключается в развитии методических положений теории муниципальных финансов посредством глубокого анализа содержательных характеристик финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований, выделения и обоснования элементов механизма ее обеспечения. Новизной обладают следующие результаты, полученные автором и выносимые на защиту:

1. На основе проведенного соискателем анализа экономического содержания и роли муниципальных финансов в распределении ограниченных ресурсов общественного сектора экономики обоснована целесообразность применения понятия «финансово-бюджетная состоятельность муниципальных образований» и определяющих его критериев платежеспособности, кредитоспособности и финансово-бюджетной устойчивости. В работе автором применен комплексный подход и доказывается необходимость детального изучения условий и анализа существенных факторов повышения финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований.

2. В целях реализации задач социально-экономического развития муниципалитетов аргументировано предложение диссертанта по формированию механизма обеспечения финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований, основанного на совершенствовании институциональных условий и трансформации институтов финансовой самостоятельности, межбюджетного регулирования и программно-целевого планирования.

3. Высокое научно-практическое значение имеют методические разработки по оценке риска финансово-бюджетной несостоятельности муниципалитетов,

предполагающие расчет частных оценок в соответствии с выделенными критериями в целях оперативного принятия мер по минимизации и предотвращению негативных последствий риска.

4. Заслуживает отдельного внимания математическое обоснование зависимости бюджетной обеспеченности населения от финансового состояния муниципалитетов и составление на его основе прогнозных вариантов с учетом муниципальных особенностей формирования доходной базы и финансирования социально-значимых расходов местных бюджетов.

5. Практическая реализация научных результатов находит отражение в разработке методики оценки финансовой самостоятельности и комплекса мер по ее повышению, основанных на упорядоченном взаимодействии субъектов бюджетных отношений и эффективном использовании управленческого инструментария в бюджетной сфере.

6. Исследование формальных институтов межбюджетного регулирования и программно-целевого планирования позволило определить направления трансформации и разработать конкретные рекомендации по повышению их эффективности в условиях достижения целей социально-экономического развития территорий.

Значение полученных соискателем выводов и рекомендаций для теории и практики

Теоретическая значимость представленной диссертационной работы заключается в расширении теоретических положений, связанных с изучением проблем и определением перспектив повышения финансовой обеспеченности муниципальных образований.

Результаты научного исследования можно рекомендовать к использованию в учебном процессе при разработке специальных курсов и дисциплин «Бюджет и бюджетная система», «Государственные и муниципальные финансы», «Публичные финансы» и др.

Практическое значение диссертации состоит в том, что основные выводы и методические рекомендации по формированию и реализации механизма обеспече-

чения финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований, основанные на интеграции инструментов и специальных методов управления муниципальными финансами, могут быть использованы органами государственной и муниципальной власти при разработке программных документов, основных направлений бюджетной политики, порядков мониторинга бюджетных показателей и методик распределения межбюджетных трансфертов.

Дискуссионные моменты и замечания по диссертации и автореферату

Диссертационная работа Орловой Е. В. содержит ряд ценных выводов и рекомендаций, выносимых соискателем на защиту, является законченным, самостоятельным исследованием. Наряду с общей положительной оценкой научного уровня и качества представленной диссертации, следует обратить внимание на следующие замечания и моменты дискуссионного характера:

1. Исследуя теоретические положения финансово-бюджетной состоятельности, автор выделяет критерии кредитоспособности, платежеспособности и финансово-бюджетной устойчивости (с. 24–27). При этом, как справедливо отмечает Захарчук Е.А., Пасынков А.Ф. и др., «финансовая устойчивость муниципальных образований обеспечивается за счет эффективного функционирования финансовых ресурсов при сбалансированном их притоке и оттоке». Следовательно финансово устойчивое муниципальное образование должно быть и платеже- и кредитоспособным. В связи с чем возникает вопрос о том, как, с позиции автора, соотносятся данные понятия, и верно ли утверждение, что финансово устойчивый муниципалитет может быть несостоятельным?

2. Дискуссионной является позиция соискателя о том, что формирование механизма обеспечения финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований позволит решить все финансовые проблемы муниципального уровня власти (с. 55–70). На наш взгляд, для решения существующих проблем необходимо не только сформировать механизм и методический инструментарий для его реализации, но и проводить стратегическое и тактическое управление финансовым состоянием муниципальных образований, ограничив оперативное

вмешательство органов государственной власти в деятельность местного самоуправления.

3. Для наиболее полного представления области исследования, рассуждая о причинах и факторах повышения финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований (с. 71–77, 95–97), следовало бы рассмотреть вопрос о необходимости сдерживания принятия новых расходных обязательств муниципальными образованиями и проведения оценки их эффективности.

4. В предлагаемой автором методике измерения риска финансово-бюджетной несостоятельности муниципальных образований (с. 103–105) недостаточно обоснованы размеры весовых значений, присваиваемые частным оценкам, и границы диапазонов, определяющие класс риска для интегрального показателя.

5. Предложенный прогнозный расчет по распределению субвенции муниципальным районам на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений сформирован по данным Иркутской области на один год (с. 162–163). Оценка была бы более достоверной при сравнении результатов за несколько лет по информации различных субъектов РФ.

Указанные замечания не снижают значимости и ценности диссертационного исследования, которое в целом оценено положительно.

Заключение о соответствии диссертации критериям, установленным Положением о присуждении ученых степеней

Диссертация Орловой Екатерины Владимировны на тему «Формирование и реализация механизма обеспечения финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований» является завершенной научно-квалификационной работой, включающей новые научно обоснованные рекомендации и разработки по вопросам обеспечения финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований, имеющие существенное значение для финансовой науки и практики.

Содержание автореферата отражает логику авторского анализа и соответствует основным положениям диссертации. В публикациях соискателя содержатся основные результаты научного исследования.

Диссертационная работа Орловой Е. В. выполнена в соответствии с заявленной научной специальностью 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит: п. 2.18. «Механизмы распределения бюджетных средств», п. 2.29 «Методология и организационно-экономические аспекты обеспечения местного самофинансирования» паспорта специальности ВАК при Минобрнауки РФ.

Представленная научная работа в полной мере соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата наук пунктами 9-14 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 № 842, а ее автор, Орлова Екатерина Владимировна, заслуживает присуждения ученой степени кандидата экономических наук по специальности 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит.

Официальный оппонент:
профессор Департамента
общественных финансов
ФГОБУ ВО «Финансовый
университет при Правительстве
Российской Федерации»
доктор экономических наук,
доцент


подпись

Георгий Николаевич Куцури

Контактные данные организации:

ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»

Адрес: 125993 г. Москва, Ленинградский проспект, 49

Телефоны: +7 (495) 625-5652, +7 (495) 624-0809, +7 (495) 625-2926

Электронная почта организации: academy@fa.ru

Электронная почта официального оппонента: GKucuri@fa.ru

Подпись 

