

В диссертационный совет Д 212.248.06
по экономическим наукам при
ФГБОУ ВО «Северо-Осетинский государственный
университет им. К.Л. Хетагурова»
362025, г. Владикавказ, ул. Ватутина, 46

ОТЗЫВ

**официального оппонента, доктора экономических наук, доцента
Куцури Георгия Николаевича на диссертацию Кулаковой
Надежды Васильевны по теме: «Дотационные бюджеты субъектов
Российской Федерации в механизме межбюджетного
выравнивания», представленную на соискание ученой степени
кандидата экономических наук по специальности 08.00.10 –
Финансы, денежное обращение и кредит**

Актуальность темы исследования

В настоящее время значительное количество научных исследований посвящено проблемам качественного формирования межбюджетных отношений и направлениям регулирования сбалансированности бюджетной системы страны. На передний план выходят вопросы по достижению устойчивой бюджетной системы, в которой бюджеты всех уровней смогут повышать степень своей обеспеченности, особенно, в условиях влияния множества факторов, носящих негативный характер.

Развитие межбюджетных отношений в России, являющейся федеративным государством, носило разносторонний и сложный характер. Рост нефтегазовых доходов в федеральный бюджет в начале 2000-х годов обеспечил стабильный поток финансовых ресурсов в территориальные бюджеты для покрытия их дефицита и стимулирования социально-экономического развития мезоуровня. Постепенно решалась проблема бюджетной обеспеченности региональных бюджетов страны, что включало в себя выделение значительного объема

трансфертов для финансовой поддержки дотационных бюджетов субъектов РФ. Именно в этот период возникла проблема повышения бюджетной обеспеченности группы региональных бюджетов, имеющих высокую степень зависимости от федеральных трансфертов.

На протяжении последних лет механизмы осуществления межбюджетного выравнивания редактировались и трансформировались, однако решения проблемы высокой степени дотационности отдельной группы региональных бюджетов не происходило.

На сегодняшний день ряд государственных программ, стратегий развития национальной экономики и проект реализации финансовой политики содержат в себе задачи по минимизации дотационности территориальных бюджетов страны. Указанный аспект отражает высокую актуальность рассматриваемых вопросов в диссертационном исследовании.

В этой связи, очевидно, что исследование проблемы дотационности бюджетов субъектов РФ имеет решающее значение для обеспечения устойчивости и стабильности бюджетной системы страны.

С учетом вышеизложенного тема представленного диссертационного исследования Кулаковой Н.В. является актуальной. В целом работа дает приращение научного знания в обозначенной научной области, вносит определенный вклад в решение задач, имеющих существенное значение для повышения устойчивости бюджетной системы в целом, так и повышения бюджетной обеспеченности дотационных регионов страны, а также способствует осмыслению заявленной проблематики и выбору направлений по повышению сбалансированности бюджетной системы России.

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

Цель исследования Кулаковой Н.В., поставленная в работе, и задачи, определенные для реализации этой цели, основаны на вполне репрезентативной методологической, научной и фактологической базе. Работа выполнена с

помощью методического инструментария, что позволяет расценивать ее как самостоятельное, целостное, вполне завершенное экономическое исследование, выдержанное в строгих рамках и имеющее реальную практическую значимость.

Степень обоснованности проблемы определена автором с учетом классических и современных разработок ведущих отечественных и зарубежных ученых, исследования которых посвящены вопросам регулирования межбюджетных отношений, а также исследованию проблем повышения бюджетной обеспеченности региональных бюджетов.

Исследуя теоретическую и методическую основу дотационных бюджетов субъектов РФ, автор отмечает необходимость разработки подходов к модификации существующей методики выравнивания бюджетной обеспеченности в целях минимизации проблемы высокой дотационности регионов страны, что усиливает значимость работы и обеспечивает необходимый уровень обоснованности основных научных результатов.

Достоверность и новизна исследования, полученные результаты, выводы и рекомендации, сформулированные в диссертации

В представленной работе осуществлен глубокий и разносторонний анализ данных, относящихся к представительной информационной базе. Достоверность выводов обеспечена репрезентативностью информационно-эмпирической базы, представленной данными Федерального казначейства РФ, Федеральной службы государственной статистики, Министерства финансов РФ. Определенная часть диссертационного исследования базируется на оригинальных данных автора по результатам проведенного исследования.

Для представленной работы характерен вполне корректный выбор конкретных научных подходов и методик исследования заявленной проблемы. Автором осуществлены детальное изучение, критическая оценка, осмысление и обобщение научных результатов, которые были получены его предшественниками и опубликованы в научной литературе.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в авторском обосновании методологических подходов к определению дотационности бюджетов субъектов РФ, а также сокращению ее уровня на основе трансформации существующей методики межбюджетного выравнивания. Результаты, полученные соискателем, отличаются научной новизной и позволяют концептуально реализовать направления по модификации существующей методики выравнивания бюджетной обеспеченности дотационных бюджетов субъектов РФ для повышения уровня сбалансированности бюджетной системы страны.

Выделю следующие элементы, характеризующие научную новизну диссертационного исследования:

- дана научная трактовка понятия «дотационность бюджета», с учетом системной оценки существующих подходов к идентификации указанной дефиниции, которую автор определяет, как показатель, характеризующий неустойчивое финансовое состояние бюджета субъекта страны, неспособного сформировать необходимый объем налоговых поступлений и неналоговых доходов для покрытия собственных расходных обязательств, установленных законодательством, что дало возможность формализовать данное определение для повышения эффективности регулирования межбюджетных отношений, а также расширить и дополнить признаки трансфертной зависимости регионов (с. 38-42, с. 57-59).

- предложена классификация типов дотационных бюджетов субъектов РФ по признаку уровня их дотационной зависимости от федерального бюджета, что характеризует общность социально-экономических и бюджетно-налоговых признаков дотационных бюджетов субъектов РФ, а также расширяет представление о реальном масштабе несбалансированности бюджетной системы России в условиях пространственной региональной неравномерности, что подтверждает гипотезу автора о необходимости уточнения направлений модификации механизма межбюджетного выравнивания (с. 60-62, с. 70-80).

- доказана слабая эффективность существующего механизма осуществления выравнивания бюджетной обеспеченности в отношении дотационных бюджетов субъектов РФ, что выражается в планомерном наращении трансфертных вливаний

и низком темпе роста налогового потенциала таких бюджетов, структурно и динамически анализируя конвергентные социально-экономические и бюджетно-налоговые характеристики дотационных бюджетов субъектов РФ (с. 91-101, с. 120-127).

- установлен элемент, необходимый для осуществления эффективного выравнивания бюджетной обеспеченности дотационных бюджетов субъектов РФ, который не учитывается в существующей методике межбюджетного выравнивания в условиях высокой региональной экономической и финансовой дифференциации, что приводит к искажению реальных потребностей региональных бюджетов в дотировании и не способствует наращению налогового потенциала регионов страны, и, как следствие, не приводит к повышению сбалансированности бюджетной системы (с. 129-137).

- доказана целесообразность трансформации действующей методики выравнивания бюджетной обеспеченности и на основе оценки алгоритма выделения и распределения дотаций бюджетам-реципиентам разработана модифицированная методика выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности посредством внедрения коэффициента масштаба как индекса сглаживания степени региональной социально-экономической дифференциации регионов, что дало возможность более эффективно и рационально проводить бюджетную политику в области регулирования дотационных бюджетов и обеспечения сбалансированности бюджетной системы (с. 140-148, с. 154-160).

Научные положения, выводы и рекомендации прошли апробацию основных результатов исследования в научных публикациях автора, докладах на научных и научно-практических конференциях всероссийского и международного уровней. Обоснованность положений и выводов диссертации подтверждается опубликованием ее результатов в научной печати (18 научных работ).

Значимость для науки и практики полученных автором результатов

Полученные научные результаты, направленные на развитие теории межбюджетного регулирования с учетом зарубежных практик и на приращение

научных знаний в сфере развития бюджетной системы, дополняют спектр научных исследований в данной предметной области и рекомендуются для изучения.

С практической точки зрения, особый интерес представляют предложенные автором концептуальные подходы к трансформации методики выравнивания бюджетной обеспеченности дотационных бюджетов субъектов РФ.

Конкретные рекомендации по использованию результатов и выводов диссертации

Комплекс разработанных теоретических и методических положений рекомендуется использовать при разработке подходов к регулированию межбюджетных отношений России, а также в практической деятельности при формировании бюджетно-налоговой и фискальной политик по реализации основных механизмов повышения бюджетной обеспеченности региональных бюджетов и достижении сбалансированности бюджетной системы страны, что в конечном итоге позволит обеспечить ее устойчивое развитие.

Следует также рекомендовать ряд методических положений диссертационного исследования к использованию Министерством финансов РФ в текущей деятельности при осуществлении межбюджетного выравнивания и выполнения им функций для достижения цели сбалансированности бюджетной системы.

Оценка содержания диссертации, ее завершенность

Логикой исследования определена структура диссертационной работы, которая соответствует поставленным целям и задачам.

Диссертационное исследование состоит из введения, трех глав, заключения, список использованных источников (149 источников). Содержание работы изложено на 190 страницах машинописного текста, включая 8 таблиц и 23 рисунка.

Во введении обосновывается выбор темы работы, исходя из сформулированной цели; идентифицируются конкретные задачи, предмет и объект исследования, определяются теоретико-методологическая основа работы и ее информационная база; раскрывается научная новизна полученных результатов исследования (с. 3-17).

В первой главе «Теоретико-методологические особенности формирования дотационных бюджетов субъектов РФ» на основе анализа отечественного и зарубежного опыта рассмотрены подходы к классификации доходов территориальных бюджетов и определена важная роль межбюджетных трансфертов в достижении обеспеченности доходными источниками бюджетов различных уровней бюджетной системы (с. 18-31).

Рассмотрена терминологическая база исследуемой проблемы, произведено сопоставление подходов к идентификации феномена «дотационность», что позволило автору получить главные результаты первой главы, а именно: а) дополнить и уточнить трактовку понятия «дотационность бюджета», определить ее критерии и признаки (с. 38-59); б) провести типологизацию дотационных бюджетов субъектов РФ в зависимости от уровня дотационной составляющей в общем объеме их доходов (с. 60-62).

Характеризованы теоретические и практические аспекты существующей в России модели бюджетного федерализма и определены особенности механизма осуществления горизонтального выравнивания бюджетной обеспеченности регионов страны (с. 63-81).

Во второй главе «Система формирования доходной базы дотационных бюджетов субфедерального уровня» подробно рассмотрены и проанализированы основные тенденции формирования доходов дотационных региональных бюджетов, выявлены их структурные особенности и региональные бюджетно-налоговые и социально-экономические характеристики (с. 82-105).

Комплексно проанализирована динамика и структура налоговых поступлений и форм безвозмездной помощи дотационных бюджетов субъектов РФ с выделением конвергентных свойств процесса формирования доходов рассматриваемой группы бюджетов, что позволило автору выявить

несовершенство существующей практики регулирования межбюджетных отношений (с. 105-127).

Основным выводом второй главы является позиция автора, которая заключается в следующем тезисе: существующая методика выравнивания бюджетной обеспеченности в отношении дотационных бюджетов субъектов РФ носит краткосрочный характер и структурно не способствует повышению уровня их финансовой автономии по причине не учёта ряда элементов, отражающих степень пространственной региональной неравномерности и поляризации, что вызывает неточность в оценке планируемых расходных обязательств и снижает эффективность выравнивающих дотаций (с. 127-138).

В третьей главе «Совершенствование механизма межбюджетного выравнивания дотационных регионов» даны методические рекомендации по трансформации механизма выравнивания бюджетной обеспеченности дотационных бюджетов субъектов РФ, которые воплощены в следующие концептуальные подходы: а) провести трансформацию межбюджетного регулирования в части корректировки алгоритма распределения дотаций регионам страны на выравнивание бюджетной обеспеченности (с. 138-147); б) применить дифференцированный подход к определению расчетной бюджетной обеспеченности дотационных бюджетов субъектов РФ, исходя из уровня и степени неравномерности региона (с. 148-152); в) использовать эффект масштаба как корректирующий элемент алгоритма определения расчетной бюджетной обеспеченности в целях рационализации порядка выявления необходимого объема дотаций для осуществления выравнивания бюджетной обеспеченности дотационных бюджетов субъектов РФ (с. 154-160).

Таким образом, главной иницирующей линией исследования, определяющей его структуру и содержание, является стремление к комплексной разработке методических основ обоснования направлений модификации методики выравнивания бюджетной обеспеченности для повышения сбалансированности бюджетной системы страны через сокращение степени дотационности регионов.

Достоинства и недостатки в содержании и оформлении диссертации

Несомненным достоинством оппонируемой диссертации выступает научная новизна исследования, заключающаяся в разработке направлений модификации существующей методики выравнивания бюджетной обеспеченности регионов страны в части конкретизации бюджетного регулирования дотационных бюджетов субъектов страны и их идентификации. Диссертационное исследование в своем содержании и структуре отражает личное участие автора во всех пройденных исследовательских этапах и в апробации полученных научных результатов. Все выводы, представленные автором в исследовательском труде обоснованы и доказаны. Научный стиль материала работы свидетельствует о высокой квалификации автора, что положительно оценивает диссертацию.

Полученные результаты проведенного исследования и основные положения диссертации отражены в 18 научных трудах, из которых 5 в изданиях, рекомендованных ВАК Министерства науки и высшего образования Российской Федерации, 3 в изданиях, входящих в реферативную международную базу данных «Web of science».

Однако, отмечая высокий научный уровень диссертационного исследования, следует выделить несколько дискуссионных положений и замечаний, присущих любому самостоятельному научному труду:

1. В п. 1.2 автор предлагает группировать дотационные бюджеты по уровню их зависимости от размера предоставляемых дотаций из федерального бюджета в общем объеме формируемых доходов, и на этой основе проводить типологию. По мнению оппонента следует дополнить несколькими показателями данную методику для более комплексной и детальной группировки дотационных региональных бюджетов, что, конечно, потребует проведения дополнительных исследований.

2. Рассматривая направления совершенствования механизма выравнивания бюджетной обеспеченности, соискатель не затрагивает такие механизмы организации межбюджетных отношений как субвенции, субсидии и

трансферы, недостатки которых были выявлены в п. 1.3 и не получили развития в концептуальной части работы.

3. Автором проведен достаточно глубокий структурный и динамический анализ налоговых поступлений и доходов от формирования государственного долга в дотационные бюджеты России в п. 2.2, однако выводы и результаты такого профессионального анализа в последующем автором практически не были востребованы.

4. Выявленные в результате расширенного и детального анализа состава и структуры государственного долга дотационных регионов России специфические свойства и проблемы долговой нагрузки такой группы субъектов Федерации (с. 119-124) не имеют решения, что дополнило бы комплексность диссертационному исследованию.

5. В п. 3.2 в качестве одного из направлений модификации механизма межбюджетного выравнивания предлагается использовать эффект масштаба для корректировки определения расчетной бюджетной обеспеченности дотационных бюджетов субъектов РФ и тем самым повысить качество выравнивания, но при этом автором не рассматриваются иные показатели, которые возможно использовать в качестве сглаживающих региональную поляризацию значений.

Вместе с тем, представленные замечания и рекомендации в адрес автора не изменяют общей положительной оценки диссертационной работы Кулаковой Н.В.

Заключение о соответствии диссертации критериям, установленным Положением о порядке присуждения ученых степеней

Диссертационное исследование Кулаковой Надежды Васильевны соответствует паспорту научной специальности 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит в части п. 2.7. «Концептуальные основы межбюджетных отношений и бюджетного регулирования»; п. 2.18 «Механизм распределения бюджетных средств». Диссертация Кулаковой Надежды Васильевны на тему: «Дотационные бюджеты субъектов Российской Федерации в механизме межбюджетного выравнивания» является научно-квалификационной работой, в

которой решена научная задача, представленная в форме интегрированного подхода к повышению эффективности выравнивания бюджетной обеспеченности дотационных бюджетов субъектов РФ.

Работа соответствует требованиям п. 9 «Положения о присуждении ученых степеней», утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 № 842, предъявленным к диссертациям на соискание ученой степени кандидата экономических наук, а ее автор заслуживает присуждения ученой степени кандидата экономических наук по специальности 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит.

Официальный оппонент:

Профессор Департамента общественных финансов Финансового факультета федерального государственного образовательного бюджетного учреждения высшего образования «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», доктор экономических наук, доцент

Георгий Николаевич Куцури



Адрес: Российская Федерация,
125993, г. Москва, Ленинградский просп., 49
Телефон: +7 (495) 249-5249
e-mail: GKucuri@fa.ru