

УТВЕРЖДАЮ
Проректор по научной работе ФГБОУ ВО
«Уральский государственный
экономический университет»,
д.э.н., профессор
Дворядкина



14 января 2020 г.

ОТЗЫВ

ведущей организации – Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Уральский государственный экономический университет» - на диссертационную работу Шогеновой Алины Тимуровны на тему «Совершенствование межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации – городах федерального значения», представленную на соискание ученой степени кандидата экономических наук по специальности 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит»

Актуальность темы диссертационного исследования

Межбюджетные отношения играют важную роль в обеспечении органов власти и управления территориальных уровней финансовыми ресурсами и достижении общегосударственных целей развития на всей территории страны. Это особенно актуально для федеративных государств. В условиях сложности практической реализации принципа «один налог – один бюджет», разрыва в уровне финансовой обеспеченности различных территорий страны, необходимости содействия финансовыми ресурсами реализации приоритетных проектов социально-экономического развития в большинстве стран мира практикуется распределение налогов и иных обязательных платежей между бюджетами различных уровней, а также перераспределение ресурсов в формате межбюджетных трансфертов с вышестоящих уровней бюджетной системы на нижестоящие.

Поиск оптимальных подходов к организации системы межбюджетных отношений является традиционной значимой задачей финансовой науки и практики. Поскольку формирование оптимальной системы межбюджетных отношений, в которой были бы учтены все интересы участников данной

системы, крайне затруднительно на практике, поиск путей совершенствования системы межбюджетных отношений, в частности, осуществляется исследователями в контексте определенной специфики, специфических характеристик участвующих субъектов. Выделение в составе субъектов – участников системы межбюджетных отношений субъектов – городов федерального значения необходимо признать актуальным и важным как в плане теории, так и с позиции практики, прежде всего, применительно к Российской Федерации. Города федерального значения обладают особым внутренним административным делением. Внутригородские муниципальные образования городов федерального значения, которые появились на карте муниципальных образований РФ с принятием федерального закона № 131-ФЗ от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», стали особыми участниками и системы межбюджетных отношений.

В настоящее время можно отметить определенный дефицит научных исследований, посвященных специфике организации межбюджетных отношений в субъектах РФ – городах федерального значения. В связи с вышеизложенным, тема диссертационного исследования Шогеновой А.Т. представляется актуальной.

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

Обоснованность научных положений, выводов и рекомендаций, представленных в диссертационном исследовании, подтверждается использованием научных работ исследователей теории и практики межбюджетных отношений, законов и нормативно-правовых актов органов государственной власти РФ и субъектов РФ – городов федерального значения, аналитических материалов, включающих сведения по различным параметрам сферы межбюджетных отношений на уровне «субъект РФ - муниципальные образования» применительно к городам федерального значения.

Об обоснованности выводов и рекомендаций, представленных в диссертации можно также заключить на основании взаимосвязанных по структуре и содержанию разделов диссертационного исследования, использования общенаучных методов научного познания, ретроспективности аналитического материала и перспективности применения рекомендаций автора с учетом современных вызов и проблем межбюджетных отношений в субъектах РФ в целом и в субъектах РФ – городах федерального значения в частности.

Обоснованность, значимость и ценность выводов и практических рекомендаций, представленных в диссертации, обусловлены также практическим опытом работы автора диссертационного исследования в финансовой сфере субъекта РФ – города федерального значения, а, кроме того, применением указанных выводов и рекомендаций в рамках мероприятий по повышению практикоориентированности учебного процесса кафедры финансов Санкт-Петербургского государственного экономического университета.

Достоверность и новизна научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации

В диссертационном исследовании автором был разработан комплекс теоретических положений и методических рекомендаций, направленных на совершенствование межбюджетных отношений в городах федерального значения, достоверность которых подтверждается обобщением, систематизацией и критической оценкой достаточного объема теоретического материала, ключевых тенденций современной практики межбюджетных отношений в городах федерального значения, содержания программных документов федерального уровня, определявших и определяющих в настоящее время развитие межбюджетных отношений на региональном уровне.

Конкретно, автором диссертационного исследования получены следующие научные результаты, обладающие признаками научной новизны, теоретической (практической) значимостью.

Во-первых, выделены, охарактеризованы и рассмотрены с позиции теории и практики межбюджетных отношений особенности и принципы межбюджетных отношений в субъектах РФ – городах федерального значения, содержательным вектором которых является наличие более широких полномочий относительно других регионов в целях соблюдения единства городского хозяйства. Убедительно доказано, что это приводит к снижению самостоятельности органов местного самоуправления в реализации бюджетной политики и повышению зависимости местных бюджетов от межбюджетных трансфертов из федерального бюджета. Указанные научные результаты являются вкладом автора в теорию финансов в части межбюджетных отношений.

Во-вторых, сформулированы положения, которые в совокупности можно трактовать как методiku распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности внутригородских муниципальных образований субъектов РФ – городов федерального значения, ориентированную на снижение дифференциации данных муниципальных образований по уровню бюджетной обеспеченности и выравнивание их финансовых возможностей. Методика, предложенная автором, построена на использовании существующей терминологии Министерства финансов РФ.

В-третьих, обоснована необходимость применения механизма грантовой поддержки органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований субъектов РФ – городов федерального значения за высокую оценку качества бюджетного процесса, а также эффективность деятельности, ориентированного на стимулирование развития внутригородских муниципальных образований и повышение их ответственности за социально-экономическое развитие. На основании доказанного автором обстоятельства о том, что в субъектах РФ – городах

федерального значения отсутствуют инструменты финансового стимулирования, в диссертационном исследовании рекомендована к применению группировка степени качества бюджетного процесса, включающая три степени качества (высокая, надлежащая, средняя).

В-четвертых, разработан и содержательно обоснован показатель «индекс обеспеченности внутригородских муниципальных образований налоговыми, неналоговыми доходами и дотациями из регионального бюджета на выравнивание бюджетной обеспеченности», применение которого в методике распределения субсидий из регионального бюджета бюджетам внутригородских муниципальных образований субъектов РФ – городов федерального значения позволит обеспечить при проведении расчетов достижение объективного уровня софинансирования. Указанная объективность обеспечивается за счет возможности учета (при применении описанного индекса) большего количества факторов, влияющих на уровень бюджетной обеспеченности внутригородских муниципальных образований городов федерального значения.

В-пятых, сформулированы предложения по распределению субсидий из бюджетов субъектов РФ – городов федерального значения бюджетам внутригородских муниципальных образований субъектов РФ – городов федерального значения, базирующиеся на расчете предельного уровня софинансирования расходов бюджета, определяемого с учетом: обеспеченности внутригородских муниципальных образований налоговыми, неналоговыми доходами и дотациями, качества управления бюджетным процессом, результативностью предоставления субсидий бюджетам обеспеченности внутригородских муниципальных образований.

В-шестых, разработаны предложения, направленные на развитие доходной и расходной составляющих бюджетов внутригородских муниципальных образований субъектов РФ – городов федерального значения, в частности: изменение единого норматива отчислений по налогу, взимаемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения, расширение

перечня межбюджетных трансфертов, перераспределение расходных обязательств. Содержание указанных предложений позволяет оценить их как ориентированные на повышение самостоятельности внутригородских муниципальных образований субъектов РФ – городов федерального значения и обеспечение сбалансированности их бюджетов.

Теоретическая значимость исследования заключается в дополнении и развитии теории межбюджетных отношений. Теоретические и методические положения, представленные в диссертации, можно трактовать как дополнение научного фундамента прикладных разработок федерального и регионального уровней в области межбюджетных отношений.

Практическая значимость исследования заключается в возможности использования полученных результатов при разработке основных направлений бюджетной политики субъектами РФ – городами федерального значения (прежде всего, городом Санкт-Петербургом), а также при разработке стратегического вектора финансовых взаимоотношений между субъектами РФ и муниципальными образованиями на федеральном уровне.

Замечания и дискуссионные положения по диссертации

При наличии вышеуказанных положительных аспектов в диссертационном исследовании присутствуют дискуссионные положения, а к его содержанию могут быть обращены определенные замечания:

- 1) Содержание теоретической части исследования (1 глава) вызывает определенные вопросы: во-первых, в п. 1.1. не уделено достаточного внимания сущности межбюджетных отношений в целом, в частности, такому важному их элементу, как разграничение доходных источников между бюджетами различных уровней; во-вторых, п.1.2.в значительной степени описательный и декларативный, содержание шире, чем название параграфа (судя по названию, исследование в параграфе должно быть связано с распределением и передачей полномочий – реально же рассматривается организация МСУ, оценка качества управления

региональными финансами, принципы местного самоуправления и др.); в-третьих, материал п. 1.3. (Особенности организации МСУ и межбюджетных отношений в субъектах – городах федерального значения (зарубежный и российский опыт) не убеждает в том, что для зарубежных государств характерно наличие городов федерального значения и есть какой-либо зарубежный опыт в этой области; в параграфе, по сути, приведено (до с. 43) описание различных аспектов территориального устройства и пр. федеративных государств.

- 2) Предложенный автором принцип межбюджетных отношений в городах федерального значения – «Унифицированный подход по взаимодействию с органами МСУ в сфере организации бюджетного процесса» раскрыт не как подход в сфере именно бюджетного процесса, а представлен просто как «осуществление унифицированного взаимодействия» - в каких сферах, не ясно.
- 3) В целом в главе 1 не выстроено четкой последовательности материала по организации, специфике построения межбюджетных отношений в федеративном государстве на уровнях "Федерация-регион" и "Регионы – муниципальные образования"; где-то соискатель останавливается на одном уровне, где-то на другом (так, в п. 1.2 от качества управления региональными финансами автор переходит к проблемам в организации МСУ и межбюджетных отношений, которые никак не связаны с ранее представленным в параграфе материалом).
- 4) Очевидно, что элемент научной новизны, заявленный в 1 главе («Определены особенности межбюджетных отношений в субъектах РФ – городах федерального значения»...) получает «развитие» в п. 2.1. (с. 58). Не ясно, в чем отличие особенностей межбюджетных отношений, представленных в различных разделах работы.
- 5) В главе 2 при наличии очевидных возможностей расширить сферу применения выводов на как минимум г. Москву, а не только Санкт-Петербург, соискатель этими возможностями не пользуется, сводя все

выводы к Санкт-Петербургу. При этом, например, вывод на с. 60 («Вполне возможно, в обозримом будущем ФНС России наладит технологии эффективного администрирования уплаты НДФЛ по месту жительства, тогда и можно будет более аргументированно обсуждать данный налог в качестве источника доходов местных бюджетов в г. Санкт-Петербурге») явно может быть отнесен и, как минимум, к Москве.

- 6) Вызывает вопросы период анализа: даже по Санкт-Петербургу где-то это 2016-2018 годы, где-то 2015-2017 годы и пр. Также при защите в конце 2020 года и явном наличии данных за 2019 год период 2019 года в исследовании не охвачен. Хотя на с. 88 автор пишет об анализе методики при формировании бюджета на 2019 год.
- 7) Проблемы межбюджетных отношений в субъектах РФ нечетко систематизированы и не все раскрыты в необходимом объеме, позволяющем однозначно понять мысль автора. Например, в чем суть проблемы: «Проблема, на которую хотелось бы обратить внимание, связана с распределением субсидий бюджетам ВМО г. Санкт-Петербурга. Единственным критерием отбора муниципалитетов для предоставления субсидии является соответствие представленных органами МСУ муниципальных программ требованиям Закона Санкт-Петербурга от 21.11.2007 № 538-110» - не ясно.
- 8) К авторской методике распределения дотаций есть определенные вопросы: во-первых, в диссертационном исследовании не приведено убедительных доказательств несовершенства действующей методики распределения дотаций на выравнивание, таких, которые бы позволили согласиться с тем, что нужна новая методика для городов федерального значения; во-вторых, авторская методика распределения дотаций недостаточно убедительна и однозначна (так, пункт 1 нельзя считать этапом алгоритма расчетов, не дана четкая характеристика этапов 3 и 4); в-третьих, на с. 98 автор пишет о том, что «авторская методика не допускает несбалансированность бюджетов

ВМО ..» - не ясно, как это обеспечивается, на каком этапе осуществляется балансировка.

- 9) Не ясно, в чем заключается новый состав доходов и расходных обязательств внутригородских муниципальных образований городов федерального значения, о котором упоминает автор.
- 10) Таблицы 2,3,4 – неудачное для финансового исследования название. Кроме того, если в таблицах приведены данные и по субвенциям, и по субсидиям – хотя они и не выделены, это можно понять по сумме безвозмездных поступлений всего и по сумме дотаций), название таблицы не является корректным (субвенции и субсидии не являются финансовой помощью...).

Указанные недостатки не снижают общей положительной оценки содержания и результатов диссертационного исследования

**Заключение о соответствии диссертационной работы требованиям,
установленным Положением о порядке присуждения ученых степеней**

Диссертационное исследование Шогеновой Алины Тимуровны посвящено решению актуальной научной проблемы – проблемы совершенствования межбюджетных отношений на примере городов федерального значения. Постановка научной проблемы, совокупность предпринятых шагов по ее решению, несмотря на сложность и неоднозначность проблематики межбюджетных отношений в целом, позволяют в целом положительно оценить содержание диссертационного исследования и полученные научные результаты.

Диссертация Шогеновой Алины Тимуровны представляет собой самостоятельно выполненное, завершенное научное исследование. В работе содержатся научные результаты, обладающие новизной и практической значимостью.

В целом, автору удалось аргументированно обосновать собственную научную позицию. В диссертации было доказано, что современная практика межбюджетных отношений в городах федерального значения нуждается в совершенствовании (которое необходимо также с точки зрения повышения эффективности бюджетных расходов, стимулирования социально-экономического развития внутригородских муниципальных образований городов федерального значения и пр.), а также была представлена совокупность теоретических и практических результатов, направленных на решение существующих проблем.

Результаты исследования были представлены на всероссийской и международных научных конференциях, опубликованы в 12 научных работах, включая 4 статьи в изданиях, рекомендованных ВАК Министерства науки и высшего образования РФ.

Сформулированные замечания и рекомендации по диссертационному исследованию подчеркивают многоаспектность, разноплановость, дискуссионность, остроту практических проблем, определяющих практическую значимость выбранной темы, и направлены на формирование направлений дальнейших научных изысканий Шогеновой Алины Тимуровны, а также платформы для широкой научной дискуссии по тематике исследования.

Диссертационное исследование и его научные результаты соответствуют паспорту специальности ВАК 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит», пункту 2.1. «Развитие структурных элементов общегосударственных, территориальных и местных финансов», пункту 2.15 «Концептуальные подходы к формированию межбюджетных отношений», пункту 2.18 «Механизмы распределения бюджетных средств».

Диссертационная работа не содержит призывов к экстремизму, терроризму, использование ненормативной лексики, в работе отсутствуют сведения ограниченного доступа или составляющие государственную тайну.

Диссертационное исследование на тему «Совершенствование межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации – городах федерального значения» соответствует требованиям п.п. 9-11, 13-14 Положения «О присуждении ученых степеней», утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 № 842, а его автор – Шогенова Алина Тимуровна – заслуживает присуждения ученой степени кандидата экономических наук по специальности 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит.

Отзыв подготовлен доктором экономических наук, доцентом, профессором кафедры финансов, денежного обращения и кредита ФГБОУ ВО «Уральский государственный экономический университет» Истоминой Натальей Александровной, обсужден на заседании кафедры финансов, денежного обращения и кредита ФГБОУ ВО «Уральский государственный экономический университет «7» декабря 2020 г., протокол № 6.

Доктор экономических наук, доцент,
профессор кафедры финансов,
денежного обращения и кредита
ФГБОУ ВО «Уральский
государственный экономический
университет»

Истомина Наталья Александровна

Доктор экономических наук, профессор,
заведующий кафедрой финансов,
денежного обращения и кредита
ФГБОУ ВО «Уральский
государственный экономический
университет»
7 декабря 2020 г.

Юзвович Лариса Ивановна

Сведения о ведущей организации:

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Уральский государственный экономический университет». 620144, г. Екатеринбург, ГСП-985, ул. 8 Марта/Народной Воли, 62/45. Телефон: +7 (343) 283-13-28, адрес электронной почты: usue@usue.ru, адрес официального сайта в сети Интернет: www.usue.ru.

*Подписи Истоминой М.А. и Юзвович Л.И.
урадовверено.
Матальчик отдела управления по работе с
и
жетская*