

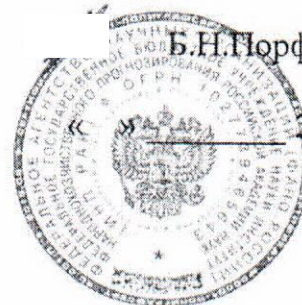
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ
БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ

**ИНСТИТУТ
НАРОДНОХОЗЯЙСТВЕННОГО
ПРОГНОЗИРОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК**

17418, Москва, Нахимовский проспект, 47
ел. (499) 129-36-33. Телефакс (495) 718-97-71
E-mail: vvivanter@ecfor.ru

№ _____

УТВЕРЖДАЮ
И.о. директора Федерального
государственного бюджетного
учреждения науки Институт
народнохозяйственного
прогнозирования РАН
академик РАН, д.э.н., профессор



Б.Н. Порфирьев

2018 г.

ОТЗЫВ

ведущей организации на диссертацию Галухина Антона Викторовича на тему «Управление устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации (на примере субъектов СЗФО)», представленную на соискание ученой степени кандидата экономических наук по специальности 08.00.10 – «Финансы, денежное обращение и кредит», представленную в диссертационный совет Д 002.009.01 на базе ФГБУН Институт экономики РАН

Актуальность темы исследования

Очень значительная часть территорий Российской Федерации (регионов и муниципалитетов) сталкивается с серьезными трудностями в процессе наполнения доходной части своих бюджетов. В большинстве случаев собственные налоговые доходы территорий уступают объему их расходных бюджетных обязательств. Эта дефицитность территориальных бюджетов серьезно затрудняет выполнение социальных обязательств государства и не позволяет обеспечить проведение активной экономической политики в регионах страны. На протяжении последних двух десятилетий регулярно предпринимались различные шаги по решению этой проблемы, однако снять ее остроту в полной мере пока не удалось. Более того, экономические потрясения последнего десятилетия и рецессия 2015-2016гг. на фоне неблагоприятных внешнеэкономических условий способствовали усугублению бюджетно-финансовой ситуации в регионах.

В этих условиях задача повышения устойчивости доходной базы территориальных бюджетов и роста эффективности управления бюджетными средствами регионов, рассмотренная в диссертации А.В.Галухина, становится все более актуальной.

Основные результаты исследования, степень обоснованности и достоверности научных положений и выводов

Содержание и структура диссертационной работы А.В.Галухина в полной мере соответствует цели исследования, определенной автором как поиск и научное обоснование методов, позволяющих повысить устойчивость доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации за счет более эффективного управления бюджетным процессом на региональном и муниципальном уровне (стр.6 диссертации). Поставленная в диссертации цель исследования достигается за счет решения взаимосвязанных задач, которые, в свою очередь, хорошо увязаны с основными выводами работы.

В первой главе автор сформулировал свой взгляд на теоретико-методологические аспекты проблемы управления устойчивостью доходов бюджетов субъектов Федерации. Для этого автору потребовалось, отталкиваясь от используемого им понятия «устойчивость доходной базы консолидированного бюджета субъекта Федерации» (стр. 20), определить факторы, которые влияют на эту устойчивость, а также выделить и описать существующие методы управления доходами территориальных бюджетов.

При этом А.В.Галухин предложил довольно интересную и логичную классификацию факторов, влияющих на устойчивость доходной базы (стр.21-25) консолидированных бюджетов субъектов Федерации. В частности, среди этих факторов он выделил 3 группы: управляемые, неуправляемые и частично управляемые. В ряде случаев с тем, как автор распределил факторы между указанными группами можно и поспорить (так, не очевидно, что «социальное самочувствие население» является полностью «неуправляемым» региональными властями фактором), однако сам по себе такой методический подход имеет важное прикладное значение, давая возможность разрабатывать и обосновывать практические меры по управлению бюджетными процессами.

Вопросы управления устойчивостью доходной базы бюджета рассматриваются автором через призму основных стадий бюджетного процесса (разработка бюджета, его исполнение, рассмотрение и утверждение отчетности). Это позволяет разработать и предложить алгоритм управления устойчивостью доходной базы консолидированного бюджета субъекта Федерации (представлен, в частности, на стр. 28).

Также в диссертации подробно анализируются имеющиеся в настоящее время в экономической литературе методики оценки устойчивости региональных бюджетов и их финансового состояния. Этот анализ позволил А.В.Галухину сформулировать требования, которым, по его мнению, должна отвечать система показателей, необходимых для управления устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации (стр.30-37).

Несомненный интерес представляет сформированная автором матрица методов управления устойчивостью доходной базы консолидированных

бюджетов субъектов Федерации (стр.48). Здесь следует подчеркнуть, что автор не ограничивается описанием управления такими институтами как бюджетные доходы, межбюджетные трансферты, долговой инструментарий, но и рассматривает в качестве относительно самостоятельного блока бюджетный риск-менеджмент. Использование отработанных в частном секторе инструментов риск-менеджмента (с определенной корректировкой) позволяет повысить эффективность использования средств и в секторе государственного управления.

Существенная часть работы посвящена анализу современного состояния дел с формированием доходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации и управлением имеющимися ресурсами. Основное внимание автор уделяет вопросам динамики налоговых доходов региональных бюджетов и капитальных расходов на фоне ключевых показателей динамики экономического развития экономики регионов российского Северо-Запада. В этой связи автором рассмотрен широкий спектр вопросов, связанных с формированием налоговых и неналоговых доходов бюджетов; вопросами масштабов и эффективности налоговых льгот; соотношением программных и непрограммных расходов в региональных бюджетах; государственным долгом и расходами на его обслуживание и т.д.

В третьей главе представлены наиболее важные прикладные результаты, в частности, разработанный автором подход к управлению устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов РФ. Здесь А.В.Галухин обосновывает необходимость проведения целого ряда мероприятий (всего 39 позиций), реализация которых обеспечит повышение устойчивости бюджетных доходов территорий (стр.95-103). Автор предлагает систему показателей, которая, по его мнению, позволяет оценивать результативность управления устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации (стр.105-114). Предложенная автором модель оценки тестируется на статистических данных регионов Северо-Западного федерального округа (стр. 116). В работе также исследуется влияние различных угроз на устойчивость доходной базы бюджетов, проводится анализ соотношения результативности управления и масштабов бюджетных угроз для той же группы регионов (стр.122).

Завершает главу описание методического подхода к созданию механизма, стимулирующего региональные органы власти развивать собственный доходный потенциал территории и совершенствовать соответствующий фискальный инструментарий (с. 127-131).

В целом результаты диссертации А.В.Галухина следует оценивать как достоверные и обоснованные. Достоверность положений и выводов исследования подтверждается использованием большого объема научно-теоретической, методической и аналитической информации, включая публикации ведущих отечественных и зарубежных ученых (всего 193 источника). Информационная база исследования включает в себя нормативные документы, а также статистическую информацию и базы данных федерального, регионального и муниципального уровня, публикации

в периодической печати и электронные ресурсы в сети Интернет. Результаты диссертации использованы в деятельности Министерства экономического развития Вологодской области.

Работа оформлена в соответствии с установленными требованиями. По теме диссертационного исследования опубликовано 19 работ, в том числе 8 в рецензируемых научных изданиях, включенных в перечень ВАК, и 1 из перечня WoS.

Основные положения диссертации, содержащие элементы научной новизны и практической значимости

К числу наиболее значимых результатов А.В. Галухина, содержащих элементы научной новизны, необходимо отнести следующие положения

1. В своем исследовании автор показал, что современные попытки решать проблему дефицитности территориальных бюджетов исключительно через трансфертную поддержку или, тем более, через долговое финансирование (стр.13-26, 38-41, 65-81) малоэффективны. В этой связи автором был предложен, детально описан и обоснован подход к управлению устойчивостью доходной базы консолидированных региональных бюджетов, позволяющий интегрировать в единый контур разрозненные налоговые, долговые механизмы и механизмы бюджетного риск-менеджмента различного уровня (стр.95-103). В отличие от существующих, этот подход позволяет существенно повысить скоординированность действий при решении различных бюджетно-налоговых проблем регионального и муниципального уровня.

2. Автором предложен методический инструментарий, с помощью которого оценивается результативность управления доходной базой консолидированных бюджетов субъектов Федерации (стр.105-114). Этот инструментарий основан на расчете интегрального показателя, учитывающего балльную оценку результативности по таким блокам как: управление собственными доходными источниками, межбюджетное взаимодействие с федеральным центром, управление государственным (муниципальным) долгом, развитие доходного потенциала региона. По сравнению с существующими, этот инструментарий упрощает сопоставление различных территорий в части эффективности бюджетного управления (хотя, конечно, при этом не позволяет в полной мере уйти от субъективизма таких сопоставлений).

3. Автор подробно описал и обосновал механизм, за счет которого можно существенно увеличить заинтересованность региональных и муниципальных властей в пополнении доходной части своих бюджетов за счет собственных доходов (а не трансфертов или заимствований). Ключевой принцип этого механизма – поощрение территорий за приращение собственных бюджетных доходов. Благодаря реализации этого принципа из приростной части собственных доходов в бюджет территории будет зачисляться более высокая доля, чем из базовой. При этом автор, отталкиваясь от существующей региональной бюджетной статистики, сделал примерную оценку возможного изменения пропорций (стр.128-132).

Представляется, что этот механизм межбюджетного распределения доходов заметно более продуктивен с точки зрения ускорения регионального развития, чем механизмы, предусмотренные действующим сегодня законодательством.

Теоретическая значимость диссертационного исследования А.В.Галухина определяется совершенствованием существующих и разработкой новых методических подходов к решению проблем устойчивости территориальных (региональных и муниципальных) бюджетов, а также разработкой и обоснованием алгоритмов, позволяющих проводить экономико-математические расчеты при анализе прогнозирования бюджетных процессов.

Практическая значимость диссертации определяется тем обстоятельством, что ее результаты можно использовать для доработки различных нормативных актов федерального, регионального и муниципального уровня, а также при разработке стратегических документов по социально-экономическому развитию регионов России

Замечания по диссертационному исследованию

Несмотря на содержательность и высокое качество диссертации А.В.Галухина, следует указать на отдельные положения, которые носят достаточно спорный характер.

Во-первых, предлагая расчет интегрального индекса, с помощью которого оценивается результативность управления доходной базой консолидированных бюджетов субъектов Федерации (стр.105-114), автор никак не затронул вопросы о том, кто, каким образом и на каких основаниях будет определять пороговые и граничные значения индикаторов в процессе расчетов. Это проблема видна и в иллюстративном расчете (табл. 3.2. на стр.114): почему, например, результативность управления устойчивостью налоговой базы считается высокой именно при коэффициенте 0,8, а не 0,9 или 0,75?

Во-вторых, предлагая фактическое увеличение доли налоговых доходов, поступающих в бюджеты регионов и муниципалитетов (стр.125-128), автор не провел необходимого в данном случае анализа аргументов, которые выдвигают сторонники противоположной точки зрения – точки зрения о необходимости высокой централизации собираемых доходов. Пусть аргументы сторонников такой централизации (например, о необходимости максимально сглаживать межрегиональную дифференциацию и т.п.) и уязвимы, их все равно следовало разобрать и прокомментировать.

Сделанные выше замечания, однако, не носят принципиального характера и не снижают общей высокой оценки для диссертационного исследования в целом.

Общий вывод по диссертационному исследованию

Диссертация А.В.Галухина представляет собой самостоятельную законченную научно-квалификационную работу, в которой решена важная народнохозяйственная задача по разработке и обоснованию эффективной модели управления устойчивостью доходной базы консолидированных

бюджетов субъектов Федерации. Область исследования соответствует требованиям специальности 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит, в части п. 2. Общегосударственные, территориальные и местные финансы, подпунктов 2.8. Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов и 2.10. Концепция и системный анализ государственных финансов. Автореферат диссертации и публикации автора отражают основные положения диссертационного исследования.

Все сказанное выше позволяет сделать вывод, что работа Галухина А.В. соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата экономических наук п.9 «Положения о присуждении ученых степеней», утвержденного постановлением Правительства от 24 сентября 2013 г. № 842, а Галухин Антон Викторович заслуживает присуждения ученой степени кандидата экономических наук по специальности 08.00.10 – «Финансы, денежное обращение и кредит».

Отзыв подготовлен доктором экономических наук, заместителем директора по научной работе Федерального государственного бюджетного учреждения науки Института народнохозяйственного прогнозирования Российской академии наук, заведующим лабораторией анализа и прогнозирования микроэкономических процессов Кувалиным Дмитрием Борисовичем.

Отзыв рассмотрен и одобрен на совместном заседании лабораторий региональной экономики, анализа и прогнозирования микроэкономических процессов Института «12» февраля 2018 года, протокол № 1.

Доктор экономических наук
Заместитель директора по научной работе,
заведующий лабораторией анализа и прогнозирования
микроэкономических процессов ФГБУН Институт
народнохозяйственного прогнозирования РАН



Подписи Д.Б. Кувалина удостоверяю
Ученый секретарь ИНИП РАН

Кувалин Дмитрий Борисович

Кириллова Елена Кимовна