

УТВЕРЖДАЮ:

проректор по научной работе  
ФГАОУ ВО «Северо-Кавказский  
федеральный университет»  
доктор географических наук  
профессор



*А.А. Лиховид*  
\_\_\_\_\_ А.А. Лиховид

*сентябрь*  
\_\_\_\_\_ 2020 г.

## ОТЗЫВ

**ведущей организации – ФГАОУ ВО «Северо-Кавказский федеральный университет» – на диссертацию Кулаковой Надежды Васильевны на тему: «Дотационные бюджеты субъектов Российской Федерации в механизме межбюджетного выравнивания», представленной на соискание ученой степени кандидата экономических наук по специальности 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит**

### **Актуальность темы диссертационного исследования**

В настоящее время в России процесс реформирования бюджетной системы страны, и, в первую очередь, бюджетного устройства муниципальных образований, усилили потребность региональных и местных властей в совершенствовании способов управления развитием территорий с опорой на более эффективное использование имеющегося внутреннего доходного потенциала и адаптацию к изменениям внешней среды.

Дальнейшая поступательная динамика экономики и равномерное улучшение благосостояния граждан во всех регионах может быть достигнуто при условии модернизации бюджетно-налоговой политики, в том числе стратегии реформирования межбюджетных отношений, и создания финансово независимых бюджетов муниципальных образований.

Значительная часть территорий Российской Федерации сталкивается с серьезными трудностями в процессе наполнения доходной части своих бюджетов. В большинстве случаев собственные налоговые доходы

муниципальных образований уступают объему их расходных бюджетных обязательств. 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 попытки решения этой проблемы, однако снять ее остроту в полной мере пока не удалось. Более того, экономические потрясения последнего десятилетия, неблагоприятные внешнеэкономические условия способствовали усугублению бюджетно-финансовой ситуации в регионах.

Ухудшение финансового состояния региональных бюджетов способствовало усилению диспропорций в формировании доходной базы и принятии расходных обязательств. Соответственно, нарастающие сложности требовали принятия решений в части увеличения трансфертной поддержки депрессивных территорий, что усилило процессы роста дотационности отдельных субъектов федерации. Проблемная ситуация складывается в группе высокодотационных бюджетов регионов страны, трансфертная зависимость которых находится на устойчиво высоком уровне уже много лет.

В подобных условиях задача повышения устойчивости доходной базы территориальных бюджетов и роста эффективности управления бюджетными средствами регионов через минимизацию уровня дотационности российских регионов и совершенствование механизма регулирования межбюджетных отношений, рассмотренная в диссертации Н.В. Кулаковой, остается актуальной.

### **Новизна исследования, полученных результатов, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации**

К числу наиболее значимых результатов Н.В. Кулаковой, содержащих элементы научной новизны, необходимо отнести следующие положения:

1. В своем исследовании автор показал, что отсутствие формализованного определения «дотационности бюджета» создает

ограничения в подходах к регулированию межбюджетных отношений с целью повышения уровня бюджетной обеспеченности региональных бюджетов и сбалансированности бюджетной системы. Соответственно, была предложена авторская интерпретация категории «дотационность бюджета» с выявлением присущих данному феномену признаков и критериев.

2. Соискатель, используя классифицирующий признак уровня дотационности региональных бюджетов, разработал их типологизацию для дальнейшего совершенствования регуляторных подходов к выравниванию бюджетной обеспеченности.

3. Проведя анализ доходной базы высокодотационных бюджетов регионов и оценив их бюджетное и социально-экономическое состояние, автор выявил схожие, конвергентные характеристики финансового состояния данной группы бюджетов.

4. На основе структурно-динамического анализа финансового состояния дотационных бюджетов регионов выявлены проблемы выравнивания бюджетной обеспеченности, что выражается в низкой эффективности механизма улучшения их финансовой самостоятельности.

5. Базируясь на детальной оценке существующей методики выравнивания бюджетной обеспеченности, автор разработал мероприятия по модификации механизма межбюджетного выравнивания в целях минимизации уровня дотационности субъектов федерации.

Представляется, что предложенный механизм межбюджетного распределения дотаций более продуктивен с точки зрения ускорения регионального развития, чем механизмы, предусмотренные действующим законодательством.

### **Значимость полученных автором диссертации результатов для развития соответствующей отрасли науки и практики**

Теоретическая значимость диссертационного исследования Н.В. Кулаковой определяется совершенствованием существующих и разработкой

новых методических подходов к решению проблем дотационности бюджетов.

Практическая значимость диссертации определяется возможностью использования ее результатов для корректировки различных нормативных актов федерального и регионального уровня, а также при разработке стратегических документов по социально-экономическому и бюджетно-налоговому развитию регионов России, в том числе в деятельности Министерства финансов РФ.

### **Степень обоснованности и достоверности научных положений и выводов**

В целом результаты диссертации Н.В. Кулаковой 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 149 источников).

Информационная база исследования включает в себя нормативные документы, а также статистическую информацию и базы данных федерального и регионального уровня, публикации в периодической печати и электронные ресурсы в сети Интернет. Работа оформлена в соответствии с установленными требованиями. По теме диссертационного исследования опубликовано 18 работ, в том числе 5 - в рецензируемых научных изданиях, включенных в перечень ВАК при Минобрнауки России, 3 - в журналах из перечня WoS.

### **Оценка содержания диссертации, ее завершенности**

Содержание и структура диссертационной работы Н.В. Кулаковой в полной мере соответствует цели исследования, определенной автором как

разработка теоретико-методологических подходов к определению дотационности бюджетов субъектов РФ, а также предложение практических рекомендаций по трансформации механизма межбюджетного выравнивания с целью снижения уровня дотационности бюджетов регионов-реципиентов.

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 дотационности бюджетов субъектов федерации через призму межбюджетных отношений в России (с. 18-82). Для этого соискатель, отталкиваясь от понятия «дотационность бюджета» (с. 57-58), определил факторы, оказывающие влияние на нее, а также выделил и описал существующие признаки дотационности региональных бюджетов, учитывая особенности современного бюджетного устройства страны.

При этом Н.В. Кулакова предложила довольно интересную и логично выстроенную классификацию бюджетов субъектов федерации, исходя из уровня их дотационной зависимости от федерального бюджета в дополнительных трансфертах для покрытия текущих расходов (с. 60-62). В частности, среди этих типов дотационных регионов она выделила 4 группы: самообеспеченные, низко-, средне- и высокодотационные. В ряде случаев распределение интервалов дотационности между указанными группами выглядит спорным, однако сам по себе такой подход имеет важное прикладное значение, позволяя обосновывать практические меры по межбюджетному регулированию.

Вопросы построения современной системы межбюджетных отношений в России рассмотрены соискателем с позиции эффективности механизма межбюджетного выравнивания. Основной акцент сделан на горизонтальном методе выравнивания бюджетной обеспеченности (с. 63-81). Автором приводится широкий обзор мнений отечественных исследователей относительно действующей модели бюджетного федерализма с выявлением

наиболее спорных и дискуссионных ее аспектов, которые ложатся в основу проблемы обеспечения сбалансированности бюджетной системы на современном этапе (с. 78-80).

Во второй главе диссертации подробно анализируются процессы формирования доходной части дотационных и высокодотационных региональных бюджетов и проводится оценка их финансового состояния. Это позволило Н.В. Кулаковой определить и систематизировать основные признаки дотационных бюджетов регионов России, которые характеризуют их состояние с точки зрения бюджетно-налогового и социально-экономического аспектов (с. 95-105).

Существенная часть работы посвящена анализу практики формирования доходов консолидированных бюджетов субъектов федерации, имеющих средний уровень дотационности, и управлению имеющимися ресурсами (с. 105-126). Основное внимание автор уделяет динамике налоговых доходов региональных бюджетов и доходов, привлеченных через систему государственного долга (с. 107-122).

Заключением второй главы служит оценка методики определения расходных обязательств в механизме выравнивания бюджетной обеспеченности, где выявляется ряд проблемных аспектов, создающих искажение действительных данных о финансовом состоянии дотационных бюджетов регионов страны, что ложится в основу низкой эффективности механизма выравнивания (с. 127-137). Данное обстоятельство приводит автора к тезису, что существующая методика выравнивания бюджетной обеспеченности, применительно к дотационным регионам страны, не способствует улучшению их бюджетно-налогового состояния в части увеличения налогового потенциала, а лишь усиливает хроническую финансовую зависимость от вышестоящего бюджета.

В третьей главе представлены наиболее важные прикладные результаты, в частности, разработанный автором подход к модификации существующего механизма выравнивания бюджетной обеспеченности. Здесь

Н.В. Кулакова обосновывает необходимость проведения целого ряда мероприятий, реализация которых обеспечит снижение уровня дотационности регионов страны за счет адаптации механизма выравнивания бюджетной обеспеченности к реальным показателям бюджетно-налогового состояния анализируемых субъектов федерации (с. 138-160). Автор предлагает систему показателей, которая, по его мнению, позволяет оценивать бюджетно-налоговое состояние дотационных регионов страны с учетом неравномерности развития экономик регионов (с. 139-151).

Завершает третью главу описание модифицированного механизма выравнивания бюджетной обеспеченности с целью сокращения уровня дотационности региональных бюджетов Федерации с использованием элементов эффекта масштаба (с. 153-160).

### **Замечания по диссертационному исследованию**

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

Во-первых, предлагая идентификацию типа регионального бюджета, с помощью которого оценивается дотационность бюджетов субъектов федерации (с. 58-59), соискатель не поясняет, как будут определяться пороговые и граничные значения уровня дотационности в ходе указанных расчетов.

Во-вторых, предлагая использовать эффект масштаба как выравнивающего компонента экономической неравномерности развития российских регионов при определении расчетной бюджетной обеспеченности (с. 155-156), автор не рассматривает альтернативных показателей, которые могут быть применены в методике расчета в качестве корректирующих коэффициентов.

В-третьих, в диссертации определены пути увеличения объемов налоговых доходов, связанные с изменением состава местных налогов, а

также с увеличением нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов в пользу бюджетов муниципальных образований, при этом недостаточно освещен вопрос прироста налоговых доходов местных бюджетов за счет проведения систематической работы по анализу и выявлению дополнительных возможностей наполнения бюджета за счет его малопродуктивных статей (штрафов, санкций и т.д.).

В-четвертых, недостаточное внимание в диссертационной работе, по нашему мнению, было уделено вопросам участия органов местного самоуправления в конкурсных программах муниципального развития в контексте реализации бюджетной самостоятельности.

Замечания не носят принципиального характера и не снижают общей высокой оценки диссертационного исследования в целом.

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

Диссертация Надежды Васильевны Кулаковой представляет собой самостоятельную законченную научно-квалификационную работу, в которой решена важная народнохозяйственная задача по разработке и обоснованию эффективной модели совершенствования механизма межбюджетного выравнивания бюджетов субъектов федерации для снижения проблемы дотационности территорий. Область исследования соответствует 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». Автореферат диссертации и публикации автора отражают основные положения диссертационного исследования.

Приведенные аргументы позволяют сделать вывод, что работа Кулаковой Надежды Васильевны на тему: «Дотационные бюджеты субъектов Российской Федерации в механизме межбюджетного выравнивания» соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям



на соискание ученой степени кандидата экономических наук, п. 9-11, 13, 14 «Положения о присуждении ученых степеней», утвержденного постановлением Правительства от 24 сентября 2013 № 842 (в ред. от 01.10.2018, с изм. от 26.05.2020), а автор – Кулакова Надежда Васильевна – заслуживает присуждения ученой степени кандидата экономических наук по специальности 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит.

Отзыв подготовлен доктором экономических наук, профессором, профессором кафедры финансов и кредита Института экономики и управления Зенченко Светланой Вячеславовной.

Отзыв рассмотрен и одобрен на заседании кафедры финансов и кредита Института экономики и управления 23 сентября 2020 года, протокол №3. Присутствовало на заседании 20 чел. В обсуждении приняли участие 3 чел. Результаты голосования: «за» - 20 чел., «против» - нет, «воздержалось» - нет.

Заведующий кафедрой финансов и кредита  
Института экономики и управления  
доктор экономических наук, профессор

  
Н. Н. Куницына



Адрес: 355017, г. Ставрополь,  
ул. Пушкина, 1  
Телефон: 8 (8652) 95-68-08  
E-mail: [info@ncfu.ru](mailto:info@ncfu.ru)