

«УТВЕРЖДАЮ»

Проректор по науке ФГАОУ ВО
«УрФУ имени первого Президента
России Б.Н.

А.В.

« 12 »

ОТЗЫВ ВЕДУЩЕЙ ОРГАНИЗАЦИИ

федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б.Н. Ельцина» на диссертационную работу Гордиенко Михаила Сергеевича на тему «Развитие государственного администрирования системы фискальных неналоговых платежей», представленную на соискание ученой степени доктора экономических наук по специальности 5.2.4. Финансы (экономические науки).

Актуальность темы исследования. Современная функционирующая налоговая система Российской Федерации является одним из основных механизмов формирования доходного потенциала государства. Важнейшим применяемым сегодня принципом, позволяющим идентифицировать характер того или иного фискального обязательства любого хозяйствующего субъекта и физического лица в рассматриваемой системе, является принцип нормативно-отраслевого регулирования. Согласно этому принципу, фискальные обязательства, установленные нормативными правовыми актами о налогах и сборах, относятся к действующей системе налогов и сборов России. В то время как формально установленные нормативными правовыми актами иной отраслевой принадлежности относятся к иным доходам неналогового характера. Однако при проведении не формального, а сущностного разграничения становится очевидным наличие не только налоговых, но и значительного количества неналоговых платежей, так называемых, «обязательных платежей», уплачиваемых на территории Российской Федерации в пользу администраторов различных организационно-правовых форм и не имеющих при этом теоретического обоснования.

В течение последнего десятилетия сокращалось, а позднее было практически неизменным количество взимаемых налогов и сборов. Одновременно с этим в процессе углубления налогово-бюджетной децентрализации происходило нарастание фискальных дисбалансов, выражающихся в стремлении органов преимущественно субфедерального уровня власти к более полному достижению собственных целей за счет новых неналоговых источников финансирования. Результатом этого стал не просто количественный рост неналоговых платежей, проблема которого периодически выносилась в публичный дискурс представителями

крупнейших деловых объединений, но и значительное усложнение их сущностной конструкции, а значит и администрирования.

Конференции, круглые столы, парламентские слушания, проводимые профильными органами исполнительной и законодательной власти по вопросам управления неналоговыми платежами, свидетельствуют об отсутствии у администраторов единой терминологии, принципов администрирования, должной межведомственной синхронизации – как аналоговой, так и цифровой, общего перечня платежей, а также подходов к трансформации всего их множества с целью повышения фискальной дисциплины и, тем самым, роста стабильности доходного потенциала налогово-бюджетной системы России. Проблема выработки перечисленных аспектов, а также технологий преобразования существующего множества неналоговых платежей, выбора наиболее оптимального варианта трансформации до сих пор не решена.

Перечисленные выше обстоятельства позволяют заключить, что научные исследования, направленные на совершенствование теоретических и методологических аспектов государственного администрирования обязательных неналоговых платежей, чрезвычайно актуальны. Соответственно, диссертация Гордиенко М.С., которая в определенной степени восполняет имеющиеся пробелы в данной области, является актуальной и ориентированной на решение значимой народнохозяйственной проблемы.

Новизна исследования и полученных результатов, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации. Научная новизна исследования состоит в теоретическом обосновании и методологическом обеспечении процесса государственного администрирования неналоговых платежей для повышения бюджетной устойчивости и укрепления тем самым финансового суверенитета России.

К наиболее значимым результатам диссертационного исследования стоит отнести следующие положения:

1. Обосновано влияние процесса децентрализации фискальных отношений на развитие множества неналоговых платежей в России (стр. 104-117). Аргументирован процесс либерализации фискальных отношений. Показана эволюция различных форм хозяйствующих субъектов, наделяемых правом осуществления фискальных полномочий, вплоть до возможности взимания неналоговых платежей частными юридическими лицами на основе моделей концессии или лицензирования (стр. 115). Это обстоятельство используется автором в качестве одного из существенных признаков разграничения неналоговых платежей на бюджетно-фискальные, взимаемые в пользу государственных администраторов, а также на парафискальные, уплачиваемые в пользу частных юридических лиц, в том числе без участия государства в их капитале. Подобная детализация позволяет выделить особенности администрирования неналоговых платежей различными администраторами, а также уточнить и прояснить причины накапливающихся противоречий в анализируемой сфере для последующего их решения.

2. Представлен и верифицирован методический подход к построению классификации фискальных неналоговых платежей (стр. 172-197) как неотъемлемый базовый этап, предваряющий проведение трансформации всего множества действующих платежей. Методически классификация осуществляется на основании разработанного алгоритма (рис. 2.18 на стр. 173), который позволил диссертанту провести ранжирование всего объединенного из бюджетно-фискальных и парафискальных неналоговых платежей множества (1342 наименования) по пяти кластерам. Применение подобной методологии позволило показать динамику неналоговых платежей (рис. 2.22 на стр. 194), характеризующуюся при движении от начала координат по оси абсцисс с фискального (крайний левый кластер) к парафискальному (крайний правый кластер). Проведенная классификация подтвердила целесообразность применяемого сегодня нормативно-отраслевого формального подхода к разграничению платежей, а также позволила выявить их функциональное разнообразие, проявляющееся в их различном экономическом смысле и фискальной роли в фискальной системе России.

3. Разработана и верифицирована методика определения показателя фискальной нагрузки (стр. 257-289), позволяющая определить показатель нагрузки с учётом традиционных налогов, сборов и иных обязательных платежей в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации (НК РФ), а также с учетом наиболее обширно оцененной неналоговой составляющей (рис. 3.18 на стр. 278). Разработанный показатель фискальной нагрузки идентифицируется как достаточно универсальный, возможный к применению как в процессе управления фискальными отношениями на уровне государства, так и в ходе реализации фискальной политики конкретного хозяйствующего субъекта. Показатель будет содействовать более объективному выбору локализации налогоплательщиком по величине совокупной нагрузки, учитывающей неналоговую составляющую, а также будет способствовать повышению фискальной конкуренции соответствующих юрисдикций среди администраторов.

4. Разработана структурно-потокосая модель администрирования неналоговых платежей, которая позволяет идентифицировать основные подсистемы (стр. 289-292) и их взаимосвязи, что способствует принятию адекватных государственно-управленческих решений. Выделенные на основе проведенного моделирования 12 противоречий являются существенной детализацией при дальнейшем формулировании направлений трансформации надсистемного (7 выявленных противоречий), а также системного (5 выявленных противоречий) уровней администрирования. Данная модель позволяет расширить аналитический и прогностический аппарат участников рассматриваемых отношений и на этой основе повысить степень развития предсказуемости системы и качества её администрирования.

5. Разработана концепция трансформации существующего множества неналоговых платежей (стр. 351-377), в основу разработки которой положены последовательность процессов инвентаризации, оценки, модификации и

кодификации или отмены взимаемых платежей. Применение данной концепции формирует научную основу для осуществления инкорпорации неналоговых платежей в действующую бюджетно-налоговую систему страны. В исследовании представлено 7 вариантов трансформации (рис. 4.1 на стр. 342). Детальное рассмотрение каждого варианта, применение SWOT-анализа по наиболее целесообразным из них, позволило прийти автору к собственной комбинации вариантов, описать её на языке моделирования бизнес-процессов (рис. 4.2 на стр. 350). В заключительных положениях концепции приводится авторский вариант трансформации фискальных неналоговых платежей совокупным объемом 1,21 млрд руб. (рис. 4.8 на стр. 369).

Значимость для науки и практики полученных автором диссертации результатов. Теоретические положения исследования могут быть использованы органами власти в процессе разработки новых законопроектов, направленных на введение в действие новых неналоговых платежей или корректировки уже действующих норм и правил; совершенствования фискальных отношений, складывающихся между администраторами и плательщиками фискальных неналоговых платежей, методических положений по расчету, взиманию и иным вопросам подобного взаимодействия, а также трансформации множества фискальных неналоговых платежей в целях повышения управляемости и предсказуемости фискальной системы России.

Теоретические результаты исследования могут быть использованы в преподавании учебных курсов «Налоги и налогообложение», «Финансы», «Бюджетная система Российской Федерации», «Государственный сектор экономики: налоговое администрирование и контроль».

Отдельные результаты исследования могут быть использованы в практической деятельности хозяйствующих субъектов в ходе реализации собственной налоговой политики при оценке общей фискальной нагрузки, мониторинге собственных обязательств в ходе взаимодействия с профильными администраторами фискальных неналоговых платежей.

Рекомендации по использованию результатов и выводов, приведенных в диссертации. Структура диссертационного исследования достаточно логически последовательна и аргументирована. Работа включает в себя введение, пять глав основного текста, заключение, список сокращений и условных обозначений, список литературы и приложение.

В первой главе диссертации «Феномен неналоговых платежей в системе публичных финансов государства» автором представлен глубокий ретроспективный анализ появления и применения неналоговых платежей в налогово-бюджетной системе России. Периодизация исследования ограничивается началом систематического составления бюджетных росписей сразу после создания Министерства финансов с 1803 г. и заканчивается 2020 г., по итогам которого ещё не в полной мере в финансовых индикаторах проявилось воздействие форс-мажорных обстоятельств, так называемых «черных лебедей». Наиболее ценным, на наш взгляд, является выявление

ретроспективного опыта реформирования неналоговых платежей, которое повторялось циклически: в имперский период – в 1884 г. в рамках создания Технического комитета (стр. 56), в советский период – в 1930 г. (стр. 59-60, рисунок 1.12). Характерным для двух этих периодов было существенное разрастание множества платежей, крайняя сложность их администрирования, которая вызывала необходимость проведения консалтинга с привлечением внешних специалистов.

Во второй главе диссертации «Теоретические основы фискальных отношений в сфере неналоговых платежей» представлены сущность, признаки и функции совокупности фискальных неналоговых платежей. Описание процесса становления форм фискальных отношений и их децентрализации в современной России предваряют обоснование теоретического базиса. Последний строится на исследовании особенностей развития ядра нормативного поля – БК РФ и НК РФ, а также казусов судебных процессов, привнесших в развитие неналоговых платежей множество новаций, порой значительно усложнявших администрирование и контроль. Наиболее ценным, на наш взгляд, является определение и визуализация места неналоговых платежей в структуре доходных источников бюджетно-налоговой системы России (рисунок 2.16 на стр. 164).

В третьей главе диссертации «Конвергенция администрирования фискальных неналоговых платежей» раскрыты методологические основы администрирования фискальных неналоговых платежей в сравнении с таковыми для сложившегося налогового администрирования. Диссертантом разработана структура стратегического и тактического администрирования отдельно для бюджетно-фискальных и парафискальных неналоговых платежей (стр. 212-223). Представлены рекомендации по повышению точности методики оценки качества государственного финансового менеджмента в сфере доходов Минфина России. В рамках этого сформулированы предложения по совершенствованию ряда показателей методики (стр. 249-257).

В четвертой главе диссертации «Концепция трансформации совокупности фискальных неналоговых платежей» представлены автором, с учетом уже проанализированного ретроспективного и зарубежного опыта, векторы и способы реформирования множества платежей в целях их упорядочения и формирования системных свойств. Указанная задача потребовала разработки обширного методологического инструментария трансформации, дальнейшей гармонизации фискальных неналоговых платежей путём проведения их инвентаризации, разработки дополнительных методик и технологий создания реестра, основ кодификации. Построенная системно-динамическая модель (стр. 369-377) позволяет, используя гибкие сценарные настройки, получить прогноз изменения показателей при применении различных вариантов регулирования, что ценно при проектировании трансформации.

В пятой главе диссертации «Векторы развития системы государственного администрирования фискальных неналоговых платежей»

обозначены направления развития, учитывающие современные технические и технологические особенности: цифровизацию, автоматизированные системы контроля и фиксации, возможность обработки больших данных и применение «искусственного интеллекта». Наиболее существенным, на наш взгляд, является, предлагаемая М.С. Гордиенко типологическая группировка Fiscal-ESG (стр. 415-418), которая представляет один из перспективных вариантов трансформации множества неналоговых платежей, на которую были спроецированы принципы ныне популярной корпоративной концепции ESG.

В целом автором реализован системный подход к анализу проблемы, синтезу предложений, обеспечивающих оригинальное видение развития системы государственного администрирования фискальных неналоговых платежей в Российской Федерации.

Обоснованность и достоверность научных положений, выводов и заключений. Обоснованность выводов и положений, сформулированных в диссертации, основана на глубоком анализе исходных данных, полученных из официальных государственных, статистических и научных источников. Достоверность теоретических результатов работы подтверждается аналитической обработкой значительного объема материалов (525 источников в списке литературы) с помощью применения различных научных методов анализа, выявления причинно-следственных связей, пространственно-временного, системного анализа, а также специальных методов моделирования (при проведении прогнозирования).

Выводы, полученные Гордиенко М.С. в результате применения общенаучных, общэкономических и специальных методов и приемов исследования, согласуются с научными взглядами, изложенными в трудах ведущих российских и зарубежных исследователей, посвященных теоретическим и практическим вопросам администрирования сферы фискальных отношений.

Достоверность научных положений, представленных автором диссертации, подтверждается их широкой апробацией и обсуждением на научных конференциях, публикациями ключевых положений в высокорейтинговых рецензируемых журналах.

Содержание диссертации соответствует пунктам 9. «Государственные финансы. Бюджетная система и бюджетный процесс. Бюджетная политика. Инициативное бюджетирование»; 11. «Бюджетные доходы и расходы. Сбалансированность бюджетов. Оценка эффективности бюджетных расходов»; 13. «Налоги и налогообложение. Налоговая политика. Налоговое администрирование. Обеспечение бюджетной устойчивости» Паспорта научной специальности 5.2.4. Финансы (экономические науки).

Оценка содержания диссертации, ее завершенность в целом. В работе соискателем достигнута сформулированная цель исследования, заключающаяся в научном обосновании и разработке концептуальных положений теории и методологии развития государственного администрирования фискальных неналоговых платежей в России. Этому способствовали четко сформулированные конкретные задачи, решение

которых позволило автору методологически обоснованно рассмотреть ключевые вопросы темы и представить в диссертации свое видение проблемы.

Замечания по работе. В работе М.С. Гордиенко содержится ряд дискуссионных положений и замечаний. К ним можно отнести следующие.

1. При проведении классификации методом иерархической кластеризации автором было проведено 1342 наблюдения (стр. 189 диссертации). Насколько репрезентативен такой подход? Не совсем ясно, что входило в состав указанных наблюдений? Каким образом они проводились?

2. В предлагаемых автором двух показателях оценки результативности администрирования неналоговых доходов в зависимости от цели в расчетных данных применяется обширный диапазон в 10 лет (таблица 3.2 на стр. 244 и таблица 3.3. на стр. 246 диссертации). Возможно ли применение показателей на более коротких временных интервалах? По какой причине этого не было представлено в исследовании?

3. В разработанном алгоритме процесса оценки и инкорпорации фискальных неналоговых платежей (рис. 4.4 на стр. 359) автором предлагается включить парафискалитеты в состав НК РФ. На наш взгляд, данное предложение является дискуссионным и требует дополнительного обоснования, поскольку подобного рода платежи регулируются иным нормативным полем (Гражданским кодексом Российской Федерации).

Отмеченные замечания в целом не снижают качества и общей научной ценности проведенного Гордиенко М.С. исследования.

Соответствие автореферата положениям диссертации. Автореферат и публикации автора в полной мере отражают основное содержание работы, научную новизну и практическую значимость.

Подтверждения опубликованных основных результатов диссертации в научной печати. Основные тезисы, представленные в диссертационной работе, а также положения, выводы и рекомендации были представлены соискателем в научных мероприятиях, в формате конференций, круглых столов, научных семинарах международного и всероссийского масштаба.



Выводы и положения диссертационного исследования представлены соискателем в совокупности в 41 публикации общим объемом 98,98 печ. л. (63,25 печ. л. – авторские). Опубликовано 30 научных статей объемом 25,26 печ. л. (17,44 печ. л. – авторские) из Перечня рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук, а также 7 статьях в журналах, индексируемых международными реферативными базами данных Scopus и Web of Science объемом 4,32 печ. л. (1,90 печ. л. – авторские), 4 монографиях.

Заключение о соответствии диссертации критериям, установленным Положением о присуждении ученых степеней. Диссертация Гордиенко Михаила Сергеевича на тему «Развитие государственного администрирования системы фискальных неналоговых платежей» является научно-квалификационной работой, в которой решена

научная проблема, заключающаяся в развитии теоретических и методологических аспектов государственного администрирования фискальных неналоговых платежей в России, что соответствует требованиям Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842, а ее автор Гордиенко Михаил Сергеевич заслуживает присуждения ученой степени доктора экономических наук по специальности 5.2.4. Финансы (экономические науки).

Отзыв обсужден и утвержден на заседании кафедры финансового и налогового менеджмента ФГАОУ ВО «Уральский федеральный Университет имени первого Президента России Б.Н. Ельцина». 12 мая 2023 г., протокол № 5.

Заведующий кафедрой
финансового и налогового менеджмента
ФГАОУ ВО «Уральский федеральный университет
имени первого Президента России Б.Н. Ельцина»
д-р экон. наук, профессор

Игорь Анатольевич Майбуров

Сведения о ведущей организации
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования «Уральский федеральный университет имени первого
Президента России Б.Н. Ельцина»
Адрес: 620002, Свердловская область, г. Екатеринбург, ул. Мира, д. 19
Телефон: +7 (343) 375-95-68
E-mail: i.a.mayburov@urfu.ru

12 мая 2023 г.

Подпись
заверяю



ДОКУМЕНТОВЕД УДИОВ
ФУРОВА А.А.