

В диссертационный совет
24.2.372.04 на базе ФГБОУ ВО
«РЭУ им. Г.В. Плеханова»,
117997, г. Москва,
Стремянный переулок, д. 36

Отзыв

официального оппонента

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 диссертационного исследования.

Финансовая наука издавна изучала и продолжает уделять особое внимание вопросам формирования и управления государственными доходами, источникам их формирования. В рамках макроэкономического регулирования доля объема доходов является важнейшим индикатором присутствия государства в процессе перераспределения валового внутреннего продукта в масштабах всей страны. Сфера так называемых общественных или публичных финансов оказывает существенное влияние на иные звенья классической финансовой системы – финансы хозяйствующих субъектов (юридических лиц и индивидуальных предпринимателей) и финансы домохозяйств. На разных циклах экономического развития влияние публичных финансов различно: экономический рост позволяет получать дополнительные доходы от образующихся уже традиционных или возникающих принципиально новых цепочек добавленной стоимости, период спада напротив – предполагает более активное стабилизационное и

стимулирующее воздействие государства. Изучение цикличности финансовой политики государства в сфере управления доходами возможно на основе обширной статистической базы, накопление которой является важнейшей задачей профильных финансовых и статистических органов исполнительной власти.

Систематическое составление бюджетных росписей доходов и расходов в России датируется моментом создания Министерства финансов в 1802 г. С этого момента начинается документально подтверждённый период накопления информационной базы в части государственных доходов, доступной для анализа современных исследователей. Данное обстоятельство учтено в диссертационной работе, статистические показатели наглядно представлены в разрезе трех политических эпох финансовой истории России и современности: империалистической, социалистической и капиталистической. Своевременность и важность проведения ретроспективного анализа механизмов и методов управления доходами России доказывается и наличием значительных текущих негативных внешних факторов, с которыми наша страна уже сталкивалась ни раз, имеет ретроспективный потенциал их преодоления, хранит в себе важный государственно-управленческий опыт устойчивого развития в подобных неординарных условиях.

В процессе обособления и развития институционального контура государственных доходов, вырабатывались методы взаимодействия получателя и плательщика налоговых и неналоговых платежей, эволюционировали формы и виды способов покрытия обязательств. Традиционными и основными воспринимаются налоговые формы обязательств. Однако ретроспективный опыт фискальной политики России обогащает данную сферу финансовых знаний, указывая на то, что в условиях отсутствия налоговой базы (частной собственности, обособленной от государства) немаловажными источниками доходов в некоторые периоды времени были и неналоговые поступления.

В современной фискальной практике общепризнанными стали налоговые доходы, взимаемые на основе введенного в 2001 году Налогового кодекса

Российской Федерации. В процессе длительного применения данного документа он претерпевал значительные изменения, накопил в себе множество отсылочных норм, которые значительно запутывают применение этого документа, а также снижают его понятность. Не так давно озвучивалась идея формирования глубоко переработанной новой редакции кодекса, однако, сложность этой задачи подтверждается длительностью процесса разработки. Одним из аспектов, который стоило бы отразить в новом документе и упростить с точки зрения процедуры администрирования, являются фискальные неналоговые платежи. В последние несколько лет их количество выросло, а качество администрирования оказалось в значительной мере зависимо от инициативности профильного администратора доходов.

Таким образом, актуальность настоящего исследования определяется необходимостью проведения системного анализа эволюции сущности фискальных обязательств в России, возникающих при применении фискальных неналоговых платежей, а также развитием теоретических и методологических аспектов их государственного администрирования.

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

Сформулированные в диссертационном исследовании выводы и рекомендации подкреплены четко выстроенной доказательной базой, опирающейся на адекватную методологию. Гармоничное использование совокупности общенаучных и специфических методов исследования, уместное и обоснованное применение кластерного анализа, системно-динамического моделирования, подкрепленное надлежащей теоретической, фактологической, эмпирической (статистической) базой, оставляет без сомнений высокую степень обоснованности полученных в ходе исследования результатов.

Достоверность результатов диссертационного исследования достигается посредством взвешенного использования различных методов анализа в рамках обоснованно выбранной теоретико-методологической платформы научного исследования. Необходимое и достаточное обращение к теоретическому

материалу, сфокусированное изучение обширного количества отечественных и зарубежных трудов (список использованных источников насчитывает 525 наименований), надлежащим образом выстроенная программа эмпирического исследования и качественное ее исполнение позволяют судить о достоверности полученных лично М.С. Гордиенко результатах. Также свидетельством достоверности результатов диссертационного исследования выступает широкая их апробация на протяжении всего периода его проведения с 2014 по 2022 годы: публикация монографий (объем авторских наработок 43,91 печатных листов) и научных статей в отечественных и зарубежных рецензируемых изданиях (совокупный объем работ по теме исследования составляет более 25 печатных листов), значительного количества выступлений на признанных международных и всероссийских научно-практических конференциях.

Сказанное выше свидетельствует в пользу необходимой и достаточной степени обоснованности и достоверности научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных М.С. Гордиенко в диссертации.

Научная новизна диссертационного исследования.

Диссертант, исходя из четко сформулированной цели исследования, определяют десять задач, разработка которых призвана обеспечить получение новых научных результатов и достижение поставленной цели.

1. Справедливым будет признать, что эволюция государственного администрирования неналоговых поступлений является процессом перманентным, следовательно, требующим тщательного изучения ретроспективного опыта, накопленного в России. В этой связи безусловно важным является выявление автором двух наиболее знаковых для рассматриваемой сферы реформ неналоговых обязательств: первая – формирование перечня применяемых неналоговых платежей (таблица 1.4 на странице 57) для последующего их пересмотра, не завершенная ввиду событий 1917 года; вторая – удачная реформа, завершившаяся частичным укрупнением и частичной отменой неналоговых платежей в 1930-1933 гг. (рисунок 1.12 на странице 60) для предприятий и организаций, а также населения в период первой

пятилетки 1928-1932 годов. Представленный опыт свидетельствует отнюдь о не новой, а об уже существовавшей и решенной ранее задаче.

Исследование новейшей фискальной истории и практики взимания неналоговых платежей в 2010-2021 гг. позволило автору выделить четыре группы рисков, описывая каждый из них в ракурсе названия риска, детализации его сущности, а также указания возможных последствий или уже оказываемого эффекта на финансовые отношения плательщика и получателя (страницы 71-92). Подобное раскрытие проблемного поля существующих фискальных неналоговых платежей дало возможность автору в дальнейших главах работы последовательно рассматривать и купировать указанные риски, перейти от описания к решению, взаимоувязав таким образом описанный проблемный эмпирический опыт с разработанной для его решения рекомендательную часть.

2. Положительной оценки заслуживает и выполненное в диссертации исследование теоретических оснований фискальных отношений в сфере неналоговых платежей. Оно строится на изучении морфологии Налогового и Бюджетного кодексов Российской Федерации за период с 1999 по 2021 годы. Количественные и качественные характеристики главных регулирующих документов в сфере формирования доходов государства отчетливо показывают рост неналоговых источников доходов преимущественно на субфедеральном уровне (рисунок 2.5 на странице 103). Кроме того, автор справедливо отмечает тенденцию к децентрализации фискальных полномочий, их делегирование на уровень хозяйствующего субъекта, сначала аффилированного с государством, а затем и не связанного напрямую, но уполномоченного подзаконными актами на взимание строго закрепленного за хозяйствующим субъектом перечня неналоговых платежей (рисунок 2.7 на странице 108). Подобная тенденция вызывает риски размывания некогда цельного доходного потенциала, безусловно, требует внимания и переосмысления в условиях новой более жесткой финансовой действительности.

3. Существенным является вклад автора в обоснование сущности категории неналоговые платежи, которая представлена как в широком, так и

более узком смысле. Проведено сравнение неналоговых платежей с устоявшимися формами налога и сбора (таблица 2.5 на странице 153), позволяющее отметить существенные общие и отличительные признаки (страницы 152-158). Впервые визуализировано место неналоговых платежей в структуре доходных источников налогово-бюджетной системы России.

Узкое определение заключается в детализации категории фискальные неналоговые платежи, подразделяемые М.С.Гордиенко на бюджетно-фискальные, поступающие непосредственно в налогово-бюджетную систему России, а также на парафискальные, поступающие в налогово-бюджетную систему России опосредованно, через их перераспределение уполномоченным юридическим лицом. Для представленных видов фискальных неналоговых платежей автором описаны функции, что позволяет более точно понять сущность данных фискальных обязательств, их направленность и предназначение (страницы 164-172). В заключении разработки теоретического базиса автором проведена классификация всех имеющихся фискальных неналоговых платежей, позволившая разделить их по основным признакам на 5 групп, характеризующихся различными свойствами и направленностью применения. Данный результат важен для выстраивания гармоничной архитектуры дальнейшего исследования (главы 4 и 5), которые, базируясь на данных классификации, позднее представляют читателю векторы трансформации множества фискальных неналоговых платежей в целях повышения качества государственного администрирования.

4. Заслуживают признания научные результаты, полученные в рамках разработки задачи, где диссертантом обоснованы параметры нормативного поля, схема элементного состава, структура и содержание стратегического и тактического администрирования, а также методы оценки результативности администрирования неналоговых платежей. Из двух методов вызывает сомнение второй, по которому предлагается рассчитывать показатель суммы моделей отклонения плана от факта, который, по мнению диссертанта, характеризует абсолютную величину погрешности прогнозирования неналоговых платежей

(доходов) в отдельности каждым администратором и в общей сумме 121 администратора. Отметим, что разнонаправленные отклонения неналоговых платежей (факт от плана) в их абсолютных значениях, взаимно погашаясь, могут привести к заблуждению относительно оценки результативности администрирования неналоговых платежей в целом. На основе этого метода сформирован рейтинг администраторов неналоговых доходов за период 2011-2020 годы, приведенный в таблице 3.3 диссертации (страницы 246-247) и таблице 4 автореферата (страница 39).

5. Определенный научный интерес представляет предложенный в диссертации агрегированный показатель совокупной фискальной нагрузки, формируемой налогово-бюджетной составляющей (включает налоги, сборы и иные обязательные платежи по НК РФ, а также неналоговые доходы по БК РФ, кроме фискальных и парафискальных) и неналоговой составляющей (включает бюджетно-фискальные и парафискальные неналоговые платежи). Совокупная фискальная нагрузка в соотношении с ВВП характеризует макроэкономический совокупный уровень фискальной нагрузки в относительном выражении, а в соотношении с выручкой предприятия – микроэкономический уровень совокупной фискальной нагрузки.

В диссертации отмечается, что с 2015 г. наблюдается увеличение совокупной нагрузки, уровень которой в 2020 г. составил 42,02%, превысив показатель Минфина России на 10,64 п.п. Данное превышение было достигнуто за счет фискальных неналоговых платежей, данные по которым были получены диссертантом расчетным путем на основе экстраполяции данных за 2014 год по группе парафискальных неналоговых платежей. В таком случае следовало бы пояснить природу обратного расхождения показателя совокупной фискальной нагрузки до 2015 г., скажем, в 2011 г., которое составило 9,79 п.п. в результате превышения его значения по методике Минфина России (35,15%) по сравнению с уровнем в 25,36%, рассчитанным по авторской методике (таблица 3.10 на странице 286).

6. Структурно-потокное моделирование сферы администрирования

фискальных неналоговых платежей позволило М.С. Гордиенко представить систему рассматриваемых платежей двух видов во взаимосвязи с надсистемой, включающей в себя иницирующий и контрольный потенциал, а также с подсистемой, к которой были отнесены основные плательщики неналоговых платежей (страницы 289-291). В рамках рассмотренной модели было выделено 12 существенных противоречий, варианты решения которых позволили ли бы существенно упростить процессы администрирования. Примененный инструментарий теории игр доказал компромиссный характер текущего взаимодействия плательщика и администратора, что скрывает в себе существенные резервы (страницы 311-319). Для плательщика их востребование может выражаться в минимизации рисков доначисления штрафных платежей, росте деловой активности и результативности финансово-экономической деятельности, а для администратора – в повышении фискальной дисциплины плательщиков, достижении полноты и своевременности поступления средств, точности расчетов, сокращении споров, а также повышении доверия к платежам.

Решая задачу обоснования модели администрирования неналоговых платежей, в рамках которой представлены обособленные механизмы нормотворчества и контроля и системный блок, представленный механизмами сбора и распределения неналоговых платежей и взаимодействия с их плательщиками, диссертант выделяет и подробно исследует 12 противоречий и (добавим от себя) недостатков, затрудняющих более эффективное функционирование системы администрирования неналоговых платежей и повышение её качества.

При рассмотрении каждого противоречия (недостатка) автор аргументирует свои доводы и обосновывает предложения по его преодолению, что повышает ценность предложенной модели.

7. Особое значение в диссертационной работе отводится разработке концепции трансформации существующего множества неналоговых платежей, включающей проведение инвентаризации, оценки, модификации и кодификации либо отмены установленных платежей на основе методического обеспечения,

опираясь на которое можно обосновать сокращение количества неналоговых платежей, в том числе путем их инкорпорации в бюджетно-налоговую систему. Однако спорным в этой концепции является метод системно-динамического моделирования, в соответствии с которым диссертант прогнозирует на десятилетнюю перспективу результаты показателей по трем сценариям – инерционному, консервативному и агрессивному. По первому сценарию сохраняется существующее количество неналоговых платежей, при котором неизменным остаются объемы платежей. Консервативный сценарий предполагает ежегодный пересмотр и изменение статуса двух платежей и введение одного нового, а агрессивный сценарий – изменение статуса уже 10 платежей и введение трех новых ежегодно (таблица 4.9 на странице 376 диссертации, таблица 6 на странице 49 автореферата). По сути это имитационное моделирование, основанное на чисто арифметическом подходе, по которому «только агрессивный сценарий позволяет снизить количество фискальных неналоговых платежей до приемлемых уровней» (страница 376).

8. Теоретические и методологические решения, выполненные диссертантом при исследовании системы государственного администрирования неналоговых платежей, позволили обосновать концепцию развития системы внутреннего контроля, основанную на процессном подходе. В рамках каждой стадии жизненного цикла неналоговых платежей исследованы соответствующие методы и инструменты контроля, присущие предварительному и последующему формам государственного финансового контроля.

9. Перечисленные выше ориентиры развития предлагается достичь на основе разработанной автором типологической группировки Fiscal-ESG, переносящей принципы устойчивого развития из корпоративного сектора в сектор публичных финансов. М.С. Гордиенко предлагает сохранить экологическую и социальную компоненты, а корпоративную Governance заменить на Government, соответствующую сервисным функциям (страница 415). Подход является в полной мере оригинальным, в особенности, когда проводится окрашивание фискальных неналоговых платежей в

соответствии с обозначенными тремя направлениями. Применительно к реестру доходов федерального бюджета Российской Федерации или реестру всех неналоговых доходов консолидированного бюджета Российской Федерации подобный подход позволяет увидеть направленность платежей, осмыслить их сущность, а также целевой характер и целесообразность их взимания.

Представленные в диссертационном исследовании разработки М.С. Гордиенко представляют собой оригинальное решение стоящей перед главным финансовым исполнительным органом страны – Минфином России, задачи по развитию теоретических и методологических основ государственного администрирования системы фискальных неналоговых платежей. В своей совокупности достижения автора позволяют признать значительный научный вклад в обеспечение возможности решения названной выше важной народнохозяйственной проблемы. С точки зрения практического использования результатов исследования М.С. Гордиенко представляют интерес для субъектов государственного управления, занимающихся разработкой финансовой политики, в частности фискальной политики, для субъектов законодательной инициативы, а также бизнес-сообщества. Предложенный и апробированный диссертантом исследовательский инструментарий может рассматриваться как адекватный научный базис для других исследований в данной области. Следовательно, есть все основания признать значимость для науки и практики полученных автором результатов диссертационного исследования.

О практической значимости результатов диссертационного исследования М.С. Гордиенко свидетельствует факт их внедрения, подтверждённый соответствующими актами и справками.

Соответствие диссертационной работы области исследования. Диссертационное исследование М.С. Гордиенко выполнено в рамках пунктов: 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).

Положения работы, вызывающие отдельные замечания.

1. При рассмотрении проблематики фискальных неналоговых платежей не уделяется достаточного внимания таможенным пошлинам и сборам. Следовало бы уточнить авторское видение их сущности, места в структуре доходных источников налогово-бюджетной системы России, основы регуляторики, а также перспективный статус в рамках предлагаемой автором трансформации.

2. Из таблицы 5.4 на странице 416 диссертации не в полной мере понятно, каким образом проводилось разведение на группы неналоговых платежей. Требуется дополнительной проверки рассчитанный автором результат.

Необходимо подчеркнуть, что представленные недостатки не влияют на новизну, ценность и обоснованность теоретических и практических результатов и выводов диссертационного исследования. Полученные результаты, безусловно, способствуют обоснованию теории и развитию практики государственного администрирования фискальных неналоговых платежей.

Обобщая вышеизложенное следует сделать вывод, что диссертационная работа М.С. Гордиенко представляет собой научно-квалификационную исследовательскую работу, обладающую научной новизной и практической значимостью, выполненной на актуальную тему. Содержание, структура и логика написания полностью соответствует поставленным задачам и цели диссертационной работы. Автореферат диссертации соответствует тексту работы и содержит основные выводы, обобщения, предложения, имеющиеся в диссертации. Основные теоретические положения и практические рекомендации работы достаточно полно отражены в научных публикациях соискателя и его выступления на конференциях.

Диссертационная работа Гордиенко Михаила Сергеевича на тему «Развитие государственного администрирования системы фискальных неналоговых платежей» выполнена на высоком научном уровне, содержит обоснованные выводы и решение комплекса теоретических, методологических и

практических вопросов актуальной научной и народнохозяйственной проблемы развития теоретических и методологических аспектов государственного администрирования системы фискальных неналоговых платежей.

Диссертационная работа Гордиенко Михаила Сергеевича на тему «Развитие государственного администрирования системы фискальных неналоговых платежей» соответствует требованиям пункта 9 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).

Официальный оппонент,
профессор кафедры управления
государственного бюджетного
образовательного учреждения
высшего образования Мос
«Академия социального у
д-р экон. наук, профессор



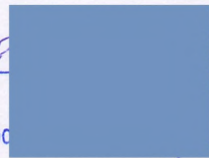
А.З. Дадашев

Подпись руки

Дадашев

заверяю.

Начальник отдела кадров



Н.А. Новикова

Сведения об официальном оппоненте:

Дадашев Алихан Заграбович
доктор экономических наук, профессор,
государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования Московской области
«Академия социального управления»,
профессор кафедры управления

129344, г. Москва, Енисейская 3, к.5
телефон: +7 (499) 940-10-35 доб. 176
e-mail: azd120840@yandex.ru

30.05.2023