

Председателю
диссертационного совета
24.2.372.04 на базе ФГБОУ ВО
«РЭУ им. Г.В. Плеханова»,
д.э.н., профессору Ордову К.В.

**Отзыв
официального оппонента**

руководителя Департамента налогов и налогового администрирования
Факультета налогов, аудита и бизнес-анализа федерального
государственного образовательного бюджетного учреждения высшего
образования «Финансовый университет при Правительстве Российской
Федерации» доктора экономических наук, доцента Ряховского Дмитрия
Ивановича 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.

Необходимость совершенствования фискальных отношений характерна для любого государства. Для Российской Федерации данное направление в ещё большей мере обуславливается основными событиями в сфере экономической и финансовой политики страны, происходящими в последние время. События связаны со сложной и крайне напряженной геополитической обстановкой, масштабным оттоком капитала из страны на фоне многочисленных пакетов многосторонних санкций разной направленности, заморозкой публичных и корпоративных активов, волатильностью цен на основные экспортируемые товары, неопределенностью в сфере валютных отношений. Все это требует адаптации финансовой, точнее, налоговой политики государства к вызовам времени, их гибкой настройки в целях поддержания наиболее динамичного развития бизнеса разного масштаба, а

значит, и национальной экономики в целом.

В ходе введения экстренных карантинных мер 2020 года, а также с началом проведения СВО в 2022 году существенно изменилась и приоритизация задач налоговой политики России. Некоторые актуальные вопросы повышения качества фискальных отношений, активно обсуждаемые ранее в государственно-управленческой и бизнес-среде, были отложены, но отнюдь не решены. К такому ряду вопросов относится наличие так называемых неналоговых платежей, уплата которых регулируется сложным комплексом нормативных актов различного уровня установления и применения. Обязательность действий по данным платежам стимулируется государством различными мерами, представленными, например, в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП) или Уголовном кодексе Российской Федерации (УК РФ), что дает возможность контролирующим ведомствам применять меры дисциплинарного характера, приостанавливать работу бизнеса или даже в отдельных случаях полностью закрывать бизнес.

По сути, неналоговые платежи являются несколько иной формой выполнения налогоплательщиком своих обязательств перед государством, которое, в свою очередь, обеспечивает выполнение своих целей и задач. Фактически институт неналоговых платежей повышает маневренность механизма формирования доходов федерального и местных бюджетов, способствует наполнению целевых фондов, становится дополнительным обеспечением устойчивости финансовой системы государства за счет источников, менее подверженных экономическим колебаниям. Перечисленные обстоятельства нуждаются в серьезном научном осмыслении, направленном на понимание всех эффектов применения неналоговых платежей для последующей корректировки реализуемой налоговой и бюджетной политики России. Поскольку бизнес-сообщество долгое время обращалось к Правительству России с просьбой проведения соответствующей реформы, а озвученный вопрос находится в стадии проработки,

рассмотренное диссертационное исследование М.С. Гордиенко, на наш взгляд, является своевременным и актуальным, и может принести научную обоснованность и системность в решении данной масштабной проблемы, имеющей важное социально-экономическое и хозяйственное значение.

Новизна основных положений и выводов диссертационного исследования Гордиенко М.С. заключается в разработке теоретических и методологических аспектов развития государственного администрирования фискальных неналоговых платежей. Комплекс результатов, полученных автором лично, включает перечисленные в диссертации и автореферате конкретные положения, имеющие как научную новизну, так и прикладное значение. С научно-практической точки зрения автор убедительно доказывает, что проведение реформы неналоговых платежей возможно, более того, доступно проведение сценарного анализа для выбора наиболее приемлемого варианта. Основным критерием приемлемости должно быть сохранение максимальной деловой активности при одновременном упрощении и сокращении административных процедур посредством систематизации, а также применения наиболее современных цифровых технологий.

В синхронности с современными концепциями функционирования налогово-бюджетной политики и инструментов администрирования М.С. Гордиенко присоединяется к теоретической дискуссии по поводу генезиса, сущности, роли и функций неналоговых платежей. Соискателем предложены и обоснованы: категории «фискальная политика государства», «фискальный механизм», представлена трехэтапная периодизация эволюционного процесса развития фискальных отношений; выделены основные источники феномена неналоговых платежей. Примечательно выявление точки начала роста количества неналоговых платежей, которую исследователь связывает с введением поправок в пункты 3 и 6 статьи 41 БК РФ (с. 77 диссертационного исследования).

Представляет практический интерес предложенная М.С. Гордиенко методика определения показателя совокупной фискальной нагрузки. Стоит

заметить, что обсуждение объективности показателя нагрузки всегда сохраняло свою актуальность, поскольку вслед за изменением состава взимаемых налогов, сборов и иных платежей было необходимо корректировать и показатель нагрузки. С неналоговыми платежами дело обстоит иначе – поскольку их нет в налоговой системе, постольку они изначально не учитываются в официальных методиках расчета. Данное обстоятельство занижает официальный показатель фискальной нагрузки для российской налоговой юрисдикции, повышая её межстрановую привлекательность как минимум в ракурсе дружественных стран. Однако инвесторы учитывают данное обстоятельство и при принятии финансовых решений применяют фискальные индикаторы наднациональных организаций, а также ведущих международных консалтинговых компаний. Отрадно, что эти данные учитывает и исследователь, представляя широкий обзор зарубежных и российских методик расчета фискальной нагрузки (стр. 263-274).

Глубина исследования соискателя раскрывается при изучении вопроса фискальной нагрузки физических лиц, которые также уплачивают неналоговые платежи. Проводится рассмотрение расчета показателей денежных доходов и расходов населения соответствующих методических положений Росстата, на основании которого исследователь наглядно доказывает, что неналоговые платежи не учитываются в расчетах нагрузки физических лиц: отчасти они включены в расходы на потребление товаров, работ и услуг, отчасти не учитываются вовсе (стр. 287). На этом основании автор предлагает уточнить термин указанных выше методических положений «квазифискальная нагрузка на население», заменив его термином «нагрузка фискальных неналоговых платежей на население», которую стоит понимать как долю исключительно фискальных неналоговых платежей относительно совокупных доходов домохозяйств (стр. 288).

Применительно к трансформации фискальных отношений в сфере администрирования неналоговых платежей представляется необходимым отметить как минимум два достижения автора.

Во-первых, представлен авторский алгоритм формирования реестра фискальных неналоговых платежей, который должен стать отправной точкой всех дальнейших реформационных процедур. По замыслу исследователя, реестр должен включать в себя как информацию из уже имеющегося сводного реестра доходов бюджетной системы России в части бюджетно-фискальных неналоговых платежей, так и агрегируемые данные, предоставленные участниками фискальных отношений на добровольной основе через специально созданный информационный портал (стр. 355). Поскольку парафискальные неналоговые платежи являются добровольными, иных механизмов выявления их объема и количества не существует. Предложенные меры позволят сконцентрировать необходимую информацию и придать закрытый статус сформированному реестру; платежи, не вошедшие в реестр, должны быть отменены. Именно после этого становится возможным весь комплекс мер (стр. 359), включающий в себя этапы процесса трансформации платежей.

Во-вторых, М.С. Гордиенко обозначил векторы развития контрольной компоненты, не реализуемой сегодня в полной мере, на стадиях инициирования, установления, планирования, взимания, расходования, модификации или отмены платежей (стр. 379-401). Помимо уточнения системы государственного финансового контроля фискальных неналоговых платежей России (рисунок 2.5 на стр. 386), а также детализации форм и инструментов финансового контроля на стадиях его последовательной реализации (рисунок 5.3 на стр. 391), автором дополнены две мониторинговые процедуры стадии инициирования и установления платежей.

Стадия инициирования новых платежей связана с оценкой регулирующего воздействия, которая реализуется в соответствии с разработанной методикой Минэкономразвития России. Пункт 8 методики, направленный на оценку новых функций, полномочий, обязанностей и прав, их динамику в рамках системы государственных органов власти и местного самоуправления, М.С. Гордиенко справедливо предлагает дополнить новым

субъектом – уполномоченным юридическим лицом, наделяемым в некоторых случаях фискальными полномочиями в рамках доказанной в исследовании фискальной децентрализации. Отсутствие указанного субъекта в методике исключает оценку регулирующего воздействия таких параметров. Пункт 9 методики, направленный на оценку вероятных расходов или поступлений при изменении положений пункта 8, предлагается также дополнить новым подпунктами, учитывающими возможность возникновения вероятных расходов или получения доходов уполномоченным юридическим лицом (таблица 5.2, стр. 397). На сегодняшний день перечисленных положений в методике нет, что снижает общую степень объективности данной процедуры.

Стадия установления новых платежей связана с формированием финансово-экономического обоснования, методика которого была разработана Минфином России. М.С. Гордиенко предлагает дополнить её разделом 1.7, в котором бы отражались финансовые параметры делегирования государством функций, полномочий, обязанностей или прав уполномоченным юридическим лицам безотносительно конкретной государственно-управленческой сферы. Предлагаемый метауправленческий подход является универсальным и позволяет проводить контроль вновь устанавливаемых фискальных полномочий уполномоченных юридических лиц, детализировать финансовые параметры процесса делегирования государством функций, полномочий, обязанностей или прав (таблица 5.3 на стр. 398).

Перечисленные векторы развития аналитического обеспечения финансового контроля государственного администрирования фискальных неналоговых платежей в совокупности с применением новейших цифровых технологий, охарактеризованных и адаптированных автором на стр. 401-408, позволяют повысить качество проводимой контрольной деятельности.

Форсайт развития государственного администрирования фискальных неналоговых платежей М.С. Гордиенко проводит на основе концепции «государство как платформа» (рисунок 5.6 на стр. 414), в структуре которой неналоговые платежи предложено включить в действующую цифровую

систему ФНС России. Ускоренной конвергенции платежей к действующей системе способствует как предложенный автором вариант трансформации, основывающийся на преимущественном включении неналоговых платежей в сложившуюся налогово-бюджетную систему России (стр. 367-369), так и разработанная их типологическая группировка, построенная отдельно для федерального, отдельно – для консолидированного бюджета России. Оригинальность типологической группировки, именуемой Fiscal-ESG, заключается в проецировании общих идей популярной в последнее время в корпоративном секторе экономики концепции ESG на сферу публичных (государственных) финансов, разделении всех неналоговых платежей на три составляющих – экологические, социальные и сервисные (стр. 417). По замыслу разработчика подобное окрашивание платежей позволить повысить доверие плательщиков к сфере неналоговых платежей за счет достижения прозрачности и фактической реализации принципа целевого характера использования средств.

Степень обоснованности и достоверности научных положений диссертационной работы М.С. Гордиенко оценивается как необходимая и достаточная. Работа надлежащим образом классически структурирована, что обеспечивает логически последовательное решение поставленных задач и непротиворечивость позиции автора: теоретические доводы снабжены аргументами, основанными на анализе литературных источников или полученными в результате анализа статистических данных; эмпирические заключения корректны, не противоречат известным достижениям науки и могут быть при необходимости верифицированы посредством воспроизведения аналитических процедур.

Теоретико-методологическая основа исследования также не вызывает нареканий, что свидетельствует в пользу вывода об обоснованности полученных результатов. Эффективно применены как общенаучные методы исследования, так и аппарат финансовых исследований: для обоснования отдельных результатов соискатель использует анализ временных рядов,

имитационно-динамическое моделирование репрезентативных статистических данных о развитии множества платежей. Теоретическую основу исследования формирует широкая литературоведческая база, представленная как классическими трудами, так и мейнстримом отечественной и зарубежной финансовой мысли.

Достоверность результатов диссертационного исследования М.С. Гордиенко подтверждается тем, что они не противоречат известным достижениям науки, а, напротив, уточняют их, развивают и дополняют основные положения теории и методологии государственного администрирования, реализуемого в сфере фискальных отношений. Все результаты, обладающие научной новизной, опубликованы, что подтверждается анализом обширного перечня публикаций автора и сведениями о его докладах на всероссийских и международных конференциях.

Вместе с очевидными преимуществами и положительными аспектами исследуемой диссертации необходимо обратить внимание на ряд дискуссионных моментов и критических замечаний.

1. В разработанном автором алгоритме оценки и инкорпорации фискальных неналоговых платежей предлагается провести включение возможных для этого парафискалитетов в структуру НК РФ, что показано на схеме (рисунок 4.4, стр. 359). Данное решение представляется дискуссионным, поскольку парафискальные неналоговые платежи регламентируются другими нормами, что может привести к противоречиям в регуляторике профильной сферы.

2. В ходе развития государственного администрирования фискальных неналоговых платежей автором предлагается применение типологической группировки, в составе которой находятся сервисные платежи. Из текста диссертации неясно, каким образом автор определяет этот тип платежей, какие платежи входят в состав этой группы?

Необходимо отметить, что представленные замечания не снижают высокой научной и практической значимости результатов диссертационного

исследования М.С. Гордиенко Полученные результаты, безусловно, способствуют обоснованию теории и развитию практики государственного администрирования фискальных неналоговых платежей.

Соответствие диссертационной работы области исследования.

Представленное диссертационное исследование 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).

Выводы. На основании вышеизложенного, можно сделать вывод, что диссертационная работа М.С. Гордиенко представляет собой научно-квалификационную исследовательскую работу, обладающую научной новизной и практической значимостью. 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.

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 соответствует требованиям пункта 9 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 № 842, а ее автор Гордиенко Михаил Сергеевич заслуживает присуждения ученой степени доктора экономических наук по специальности 5.2.4. Финансы (экономические науки).

Официальный оппонент
руководитель Департамента налогов
и налогового администрирования
Факультета налогов, аудита и бизнес-анализа
федерального государственного образовательного
бюджетного учреждения высшего образования
«Финансовый университет при Правительстве
Российской Федерации»
д.э.н., доцент



Д.И. Ряховский

125167, г. Москва, пр-кт Ленинградский, д. 49/2
E-mail: DIRyahovskiy@fa.ru
Телефон: +7 (499) 553-1187

24 «мая» 2023 г.

Подпись	<i>Ряховского Д.И.</i>
ЗАВЕРЯЮ	
секретарь Ученого совета Финансового университета	
<i>В.В. Звягинцева</i>	В.В. Звягинцева
<i>Май</i>	2023 г.

