



МИНОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИИ

федеральное государственное
бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Казанский национальный
исследовательский технологический
университет» (ФГБОУ ВО «КНИТУ»)

К. Маркса ул., 68, Казань, 420015
тел. 231-42-00, факс 238-56-94,
e-mail: office@kstu.ru; <http://www.kstu.ru>,

ОКПО 02069639, ОГРН 1021602854965,
ИНН/КПП 1655018804/165501001

УТВЕРЖДАЮ

Проректор по научной работе и ин-
новациям ФГБОУ ВО «Казанский
национальный исследовательский
технологический университет»,
член-корреспондент АН РТ, д.т.н.

А. Ю. Кошлов



2022г.

22.03.2022 № 150-781/1-6-4/90

ОТЗЫВ

ведущей организации федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Казанский национальный исследовательский технологический университет» на диссертационную работу Татарниковой Валерии Владимировны по теме «Внутрирегиональные межбюджетные отношения как инструмент стимулирования развития муниципальных образований в условиях асимметрии», представленную на соискание ученой степени кандидата экономических наук по специальности 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством (региональная экономика) (экономические науки)

1 Актуальность темы диссертационного исследования

Диссертационная работа Татарниковой В. В. направлена на исследование воздействия инструментов межбюджетного регулирования на органы местного самоуправления с целью обеспечения стимулирования социально-экономического развития территорий муниципальных образований при разработке политики внутрирегионального развития. Значимым аспектом в данной работе является изучение сложившейся дифференциации уровней развития территорий муниципальных образований в пределах региона и аргументация автора о необходимости учета данного фактора при планировании и реализации стимулирующих механизмов.

В качестве ключевой научной проблемы автор ставит вопрос, какую политику социально-экономического развития муниципальных образований проводить региону, чтобы, с одной стороны, стимулировать экономическое развитие наиболее конкурентоспособных территорий, с другой стороны – не допускать критического роста дифференциации муниципальных образований, влекущего за собой социальную напряженность. Учитывая, что проблемам развития муниципальных образований уделено в научных работах меньше внимания, чем регионам, а текущая ситуация, в которой вынуждены функционировать органы местного самоуправления заключает в себе ряд проблем (низкий уровень собственных доходов, высокая зависимость от решений, принимаемых на вышестоящих уровнях, недостаток стимулов, выгоды от иждивенческой модели поведения), выбранная автором тематика исследования является весьма актуальной.

Недостаточная проработанность вопросов внутрирегионального развития, высокий уровень дифференциации муниципалитетов и потребность в реализации стимулирующей функции межбюджетных отношений обусловили поставленную в работе цель исследования: разработка и обоснование теоретических положений, методических и практических рекомендаций по совершенствованию внутрирегиональных межбюджетных отношений для обеспечения стимулирования развития муниципалитетов в условиях их асимметрии. Таким образом, актуальность выбранной автором темы и поставленной в работе цели не вызывает сомнений.

II Структура и содержание работы

Структура диссертации сформирована с учетом соблюдения причинно-следственной взаимосвязи и является логичной. Главы и параграфы диссертации раскрывают актуальные вопросы по исследуемой тематике. Цели и задачи исследования определяют структуру, последовательность изложения и объем работы. Диссертация изложена на 312 страницах текста и состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы, приложений. Содержание диссертации раскрывает её название.

Введение. Во введении раскрывается актуальность, проблемы диссертационной работы, формулируются цели и задачи исследования, основные положения, выносимые на защиту, выделяется научная новизна, освещается практическая значимость работы и представляется апробация исследования.

Глава 1. Теоретические подходы к управлению развитием муниципальных образований как части государственной региональной политики в условиях их асимметрии. В первом разделе автор проводит систематизацию теоретической базы исследований, посвященной вопросам государственного регулирования социально-экономического развития территорий (стран, регионов, муниципалитетов), выделяет теории регионального развития и дополняет их группой теорий бюджетного (фискального) федерализма. Соискатель исследует основные направления и подходы в государственном регулировании к развитию территорий и систематизирует инструменты, используемые органами власти для реализации государственной политики территориального развития. Второй раздел главы посвящен исследованию системы межбюджетных отношений и затрагивает как теоретические аспекты (модели, функции, принципы построения), так и практические вопросы (изучена российская система межбюджетных отношений, выявлена специфика). Третий раздел главы направлен на изучение феномена асимметрии развития территорий, в данном разделе дана авторская трактовка данного термина; рассмотрены подходы к количественной оценке асимметрии; определен высокий уровень асимметрии территориального развития регионов и муниципалитетов; обоснована необходимость учета асимметрии развития территорий для эффективной организации системы межбюджетных отношений

Глава 2. Методические подходы к стимулированию развития муниципальных образований за счет реформирования внутрирегиональных межбюджетных отношений. Данная глава исследования содержит большой анализ статистических данных и значительный объем расчетов. В первом разделе автор исследует различные показатели социально-экономического развития субъектов РФ во взаимосвязи с уровнем дотационности, определяя высокую зависимость между ними. Пользуясь результатами данного исследования, автор предлагает типологию муниципальных образований, учитывающую уровень бюджетной обеспеченности и социально-экономического развития, применять которую целесообразно при разработке

политики внутрирегионального развития. Автор проводит также апробацию типологии на муниципальных образованиях Томской области. В текущем разделе подробно исследуется асимметрия развития территорий на муниципальном уровне с расчетом внутригрупповой и межгрупповой составляющей согласно индексу Тейла (муниципалитеты делятся на группы по уровню развития): рассматривается динамика уровня дифференциации различных показателей, описывающих бюджетные характеристики (10-летний период) и уровень социально-экономического развития (8-летний период). Проведенный соискателем анализ вытекает из поставленных в исследовании задач и необходимости учета асимметрии при разработке предложений по совершенствованию инструментов внутрирегионального межбюджетного регулирования.

Во втором разделе главы проводится анализ действующих инструментов межбюджетного регулирования с целью управления развитием муниципальных образований. Исследуются доступные региону меры для передачи налоговых доходов муниципалитетам, изучается структура собственных доходов и межбюджетных трансфертов муниципальных образований, выявляется низкая финансовая самостоятельность и высокая зависимость от трансфертов. Автор изучает выравнивающие инструменты межбюджетного регулирования в отношении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности и дотаций на сбалансированность с приведением количественных характеристик для каждого муниципалитета, а затем рассматривает действующие стимулирующие инструменты и выявляет их существенный недостаток, подтверждая целесообразность поставленных в исследовании задач. На основании проведенного в работе анализа соискатель предлагает также организационно-экономическую модель управления развитием муниципальных образований, в основе которой лежит соответствие действующим в регионе приоритетам территориального развития и обеспечение баланса инструментов межбюджетного регулирования.

Глава 3. Основные направления совершенствования внутрирегиональных межбюджетных отношений.

Первый раздел главы посвящен разработке методики оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, по итогам оценки которой предлагается распределять стимулирующие гранты муниципальным образованиям-лидерам. Методика предполагает деление муниципальных образований по уровню территориального развития согласно алгоритму кластеризации на группы и произведение оценки в рамках данных групп. Соискатель детально описывает научные подходы и методы, используемые в рамках предлагаемой методики. Нужно подчеркнуть видовое разнообразие методов, применяемых в ходе разработки методики: кластерный анализ, регрессионный анализ, метод DEA, экспертная оценка, а также отметить значительное количество ссылок на работы авторов, решающих похожие исследовательские задачи и служащие обоснованием использования, выбранных автором методов.

Второй раздел главы содержит апробацию разработанной ранее методики оценки на муниципальных образованиях Томской области. Все итоговые и промежуточные расчеты представлены в данном разделе или вынесены в качестве справочного материала в приложения. Согласно алгоритму кластеризации автор выделяет первоначально 4 группы территорий муниципальных образований, имеющих различный уровень развития, а затем производит объединение областного центра г. Томск с самой развитой по исследуемому набору показателей группой

северных территорий, обосновывая объединение также кластеризацией с заданным числом кластерных групп. В данном разделе рассчитывается показатель «валовый муниципальный продукт» для муниципалитетов Томской области по предлагаемой автором методике. Далее производится оценка достигнутых результатов муниципальных образований по каждому из предложенных направлений-блоков оценки (за исключением оценки проектов): оценка эффективности развития территорий муниципальных образований по заданному перечню показателей, оценка качества управления бюджетным процессом. В результате в каждой группе муниципальных образований: сильноразвитые, среднеразвитые и слаборазвитые территории, формируются лидеры. Автор предлагает стимулировать данные муниципалитеты и выдавать им межбюджетные трансферты в форме грантов.

Третий раздел главы посвящен разработке методических рекомендаций повышения эффективности межбюджетного регулирования для обеспечения стимулирования развития муниципальных образований. Соискателем на основании проведенного в диссертации анализа рекомендовано передать часть налоговых доходов, зачисляемых в региональные бюджеты, в пользу местных бюджетов; осуществлён расчет экономического эффекта для данных мер. Также автором предложено сбалансировать стимулирующие и выравнивающие инструменты межбюджетного регулирования за счет снижения уровня выравнивания бюджетной обеспеченности для муниципальных районов и городских округов (на 10%) с перенаправлением высвободившихся средств на финансирование Грантового Фонда и дополнительного субсидирования проектов инициативного бюджетирования; произведена оценка высвобожденных в областном бюджете средств за счет снижения уровня выравнивания, а также экономических эффектов для населения муниципальных образований от дополнительной реализации проектов как в рамках инициативного бюджетирования, так и в рамках Грантового Фонда. Также в данном разделе автор предлагает распределение Грантового Фонда для муниципалитетов-лидеров согласно предложенной методике, осуществлять по схеме с корректировкой грантовых сумм с учетом численности населения. Кроме того, соискатель предлагает порядок взаимодействия муниципальных образований с органами исполнительной власти региона, направленный на координацию и стимулирование внедрения проектных методов управления в муниципалитетах.

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

Хорошо выстроенная логика работы, выдержанная взаимосвязь теоретической, методической и практической частей работы определили её целостность, непротиворечивость и завершенность. Автору удалось реализовать поставленную в диссертационном исследовании цель по разработке теоретических положений, методических и практических рекомендаций в части совершенствования внутрирегиональных межбюджетных отношений как инструмента стимулирования развития муниципальных образований в условиях асимметрии.

В работе автор корректно и грамотно использовал общенаучные и специальные научные методы: системный, сравнительный, логический, структурный, регрессионный, корреляционный, кластерный, дисперсионный анализы, метод экспертных оценок, метод математического программирования и т.д. В исследовании соискатель опирается на фундаментальные труды, монографии, статистические сборники, нормативно-правовые акты, аналитические материалы и доклады, а также публикации отечественных и зарубежных исследователей в области влияния

государственного регулирования на процессы социально-экономического развития территорий, организации системы межбюджетных отношений, анализа вопросов муниципальных финансов и развития муниципальных образований.

Достоверность полученных в диссертационной работе результатов обусловлена использованием в качестве информационно-методической базы исследования материалов Федеральной службы государственной статистики РФ, Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Томской области, Федеральной налоговой службы, Управления Федеральной налоговой службы РФ по Томской области, Министерства финансов РФ, Федерального казначейства, а также официальных данных представленных на сайтах исполнительных органов власти Администрации Томской области и Законодательной Думы Томской области, нормативных правовых актов федерального и регионального уровня.

Для подтверждения научных положений и выводов автором были проведены соответствующие расчеты, обосновывающие и придающие прикладной характер сформулированным утверждениям. Представленные автором положения, выносимые на защиту, имеют логичную формулировку, изложены в доказательной форме, подкреплены табличными и графическими материалами. Достоверность результатов исследования обусловлена корректным применением автором диссертации современных научных методов и использованием при проведении исследования реальных исходных данных.

IV Новизна результатов, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации

В диссертационном исследовании содержатся новые научные результаты, выводы и рекомендации, которые определяют приращение научного знания в исследуемой области и направлены на повышение эффективности внутрирегиональной политики территориального развития, в том числе за счет обеспечения баланса выравнивающих и стимулирующих инструментов межбюджетного регулирования.

Научная новизна представлена рядом результатов.

1. Проведена систематизация теоретической базы исследований по вопросам регионального развития. С целью обеспечения регионального развития автор предложил использовать инструментарий межбюджетного регулирования, позволяющий учитывать эффективность использования бюджетных средств для реализации политики территориального развития органами власти различного уровня. Кроме того, соискатель в рамках исследования подходов к управлению развитием территорий в государственной политике разработал матрицу поиска баланса между приоритетами, определяющими политику выравнивания и политику стимулирования развития территорий. Данный инструмент рекомендован органам власти всех уровней к использованию при формировании политики развития подведомственных территорий для выстраивания ориентиров и оценки последствий избранной траектории развития.

2. Предложено определение «асимметрии развития территорий», отличающееся от имеющихся дополнением бюджетно-финансовых параметров к дифференциации социально-экономических показателей. На основании предложенного подхода к асимметрии развития территорий разработана типология муниципальных образований. Авторская типология включает в себя две группы факторов: уровень социально-экономического развития и уровень бюджетной обеспеченности. Разработанная типология может применяться в качестве инструмента

внутрирегиональной политики при разработке программ, направленных на социально-экономическое развитие территорий, а также для формирования политики межбюджетного регулирования.

3. Разработана методика расчета агрегированного показателя «Валовый муниципальный продукт» (ВМП) с использованием производственной функции Кобба–Дугласа на основании следующих факторов: инвестиции в основной капитал, среднегодовая численность занятых в экономике. Показатель необходим для оценки социально-экономического развития муниципальных образований и использован автором в предложенной методике оценки эффективности органов местного самоуправления как индикатор результата экономического развития. Стоит отметить, что ВМП может быть использован гораздо шире как региональными, так и муниципальными органами власти, в том числе в рамках мониторинга динамики социально-экономического развития.

4. В качестве стимулирующего инструмента для органов местного самоуправления в диссертации предложена методика, позволяющая проводить комплексную оценку эффективности. Она включает в себя три различные оценочные направления: достигнутые результаты развития территорий муниципалитетов, качество управления бюджетным процессом, план использования грантовых средств в рамках предлагаемых муниципалитетами проектов. Использование данного подхода позволяет произвести комплексную оценку деятельности органов местного самоуправления и простимулировать их потратить финансовые средства на проекты развития. Особенно ценным в предложенной автором методике видится разработанный алгоритм кластеризации, который выделяет схожие по уровню экономического развития и бюджетной обеспеченности группы муниципалитетов. Сравнение муниципалитетов производится между выделенными группами, что обеспечивает более справедливый подход и учет асимметрии уровней развития территорий.

5. Предложен ряд инструментов и рекомендаций, обеспечивающий повышение качества политики внутрирегионального развития и способствующий достижению сбалансированности системы межбюджетного регулирования. Стоит отметить передачу части собственных доходов регионального бюджета в пользу местных органов власти, снижение предельного уровня выравнивания при распределении дотаций, создание Грантового Фонда и предложение порядка распределения финансовых средств для данного Фонда, дополнительное финансирование проектов инициативного бюджетирования и организационно-экономическую модель управления развитием муниципальных образований.

V Соответствие диссертации паспорту научной специальности

Диссертационное исследование выполнено в рамках специальности 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством (региональная экономика) и соответствует следующим пунктам паспорта специальности ВАК при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации: 3.13. Инструменты сглаживания пространственной поляризации (федеральные трансферты, инвестфонд, фонд региональной поддержки, налоговая система и др.), эффективность их применения; полюса и центры роста в региональном развитии; 3.18. Экономика федеративных отношений. Проблемы разграничения полномочий и предметов ведения/сфер компетенции между федеральной, региональной, муниципальной властью. Бюджетно-налоговые отношения в федеративном государстве. Цели и механизмы федеральной политики регионального развития. Формы и механизмы

взаимодействия Федерации и ее субъектов при решении ключевых вопросов социально-экономического развития. Экономические и социальные проблемы местного самоуправления; 3.21. Организация и оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и администраций муниципальных образований; применение таких оценок в системе государственного управления и контроля.

Содержание диссертационной работы свидетельствует о научной состоятельности автора, владении современными методами экономических исследований, глубоком понимании и системном осмыслении влияния межбюджетного регулирования на социально-экономическое развитие территорий. Выводы и результаты работы сформулированы на базе тщательного анализа научных трудов ключевых ученых в области тематики диссертационного исследования.

VI Личный вклад соискателя в разработку научной проблемы. Значимость результатов для науки и практики

Можно согласиться с автором в обоснованности заявленного приращения научного знания в области теории и практики исследуемой проблемы. В частности, это приращение заключается в развитии подходов к государственному управлению территориальным развитием и совершенствовании инструментов межбюджетного регулирования, используемых во внутрирегиональной политике, включая авторскую типологию муниципальных образований и предложенный термин «асимметрия развития территорий», организационно-экономическую модель управления развитием муниципальных образований, а также меры, обеспечивающие балансировку инструментов межбюджетного регулирования в направлении повышения стимулирующей функции.

Основные результаты исследования могут быть использованы в деятельности органов региональной власти, заинтересованных в социально-экономическом развитии региона в целом и отдельных его территорий в частности, отвечающие за разработку государственных программ развития, бюджетно-налоговую политику, эффективное взаимодействие с органами местного самоуправления. Результаты данного исследования также будут полезны органам местного самоуправления и федеральным органам управления при разработке управленческих решений по исследуемой автором проблематике.

Наиболее существенными результатами для практического использования являются: методика оценки эффективности органов местного самоуправления, метод расчета ВМП, предлагаемые меры по снижению выравнивающей политики в пользу стимулирующей политики внутрирегионального развития (дополнительное финансирование Грантового фонда и проектов инициативного бюджетирования, снижение критерия выравнивания).

VII Апробация диссертации, ее завершенность и публикации

Результаты диссертационного исследования прошли необходимую апробацию. Основные положения и результаты исследования изложены в научных статьях, докладывались и обсуждались на международных и всероссийских научно-практических конференциях (форумах, школах). Следует отметить, что результаты исследования используются в деятельности Департамента по развитию инновационной и предпринимательской деятельности Томской области, а также Контрольно-счетной палаты Томской области, способствуют повышению качества принимаемых решений и эффективности государственной политики в сфере развития

предпринимательской деятельности и дотационной поддержки муниципальных образований.

По теме исследования опубликована 21 работа, из них 7 статей в изданиях, входящих в перечень ведущих рецензируемых научных журналов, включённых Высшей аттестационной комиссией Минобрнауки России в список изданий, рекомендуемых для опубликования основных научных результатов диссертации на соискание учёной степени кандидата (доктора) наук. Данные работы отражают основное содержание диссертации и освещают ключевые аспекты исследования. Личный вклад автора просматривается на всех этапах диссертационного исследования и не вызывает сомнений, подтверждается логикой изложения материала, разумным его структурированием, содержательной завершенностью разделов и параграфов. Соискатель во всех случаях корректно ссылается на авторов и источники заимствования материалов, а также на совместные труды с соавторами.

VIII Замечания по диссертации

Отмечая положительные стороны диссертации, необходимо также указать на некоторые замечания:

1. В первом разделе первой главы «Исследование теоретических подходов формирования государственной политики управления развитием муниципальных образований» автор предложил свой подход к систематизации теорий регионального развития, дополняя существующий группой теорий бюджетного (фискального) федерализма и приводя исследования пяти авторов. Следует отметить, что в рамках фискального федерализма существуют большее количество исследователей и теорий, которые автор мог также учесть в своей работе. Так, в своей статье 2015 года Э. В. Пешина и А. А. Стрекалова выделяют два поколения фискального федерализма в зарубежных исследованиях и приводят расширенный перечень авторских работ.

2. В первом разделе второй главы «Влияние межбюджетного регулирования на социально-экономическое развитие муниципальных образований» автор предлагает типологию муниципальных образований, используя индикаторы бюджетной обеспеченности и социально-экономического развития, и апробирует ее, выделяя 5 групп муниципальных образований. Остается не до конца ясным, как должна применяться данная типология в региональном управлении, если в представленной в следующей главе методике оценки эффективности используется алгоритм кластеризации муниципальных образований (схожий по логике с представленной типологией), формирующий меньшее количество групп муниципалитетов.

3. Во второй главе «Методические подходы к стимулированию развития муниципальных образований за счет реформирования внутрирегиональных межбюджетных отношений» раскрываются возможности регулирования развития муниципалитетов для региональных властей и описывается текущая ситуация по данному вопросу для Томской области. Видится целесообразным также рассмотрение в данной главе передового и успешного опыта стимулирования муниципальных образований в других субъектах Российской Федерации.

В целом, отмеченные недостатки существенно не влияют на общую ценность результатов диссертационного исследования. Представленные замечания могут выступить как основа для дальнейших научных и методических разработок автора.

IX Заключение

Проведенная оценка исследования в целом свидетельствует о том, что его цель достигнута, поставленные научные задачи решены в полном объеме. Автореферат и опубликованные научные труды в достаточной степени отражают содержание и основные научные результаты, полученные автором в диссертации.

Диссертация Татарниковой Валерии Владимировны на тему «Внутрирегиональные межбюджетные отношения как инструмент стимулирования развития муниципальных образований в условиях асимметрии» является завершенной научно-квалификационной работой, в которой на основании выполненных автором исследований предложена совокупность организационно-управленческих решений по совершенствованию внутрирегиональных межбюджетных отношений как инструмента стимулирования развития муниципальных образований в условиях асимметрии, что имеет существенное значение для развития экономики в части повышения эффективности государственной политики территориального развития.

Таким образом, представленная соискателем диссертационная работа соответствует критериям, изложенным в пункте 9 «Положения о присуждении ученых степеней», утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842 (в действующей редакции), предъявляемым к кандидатским диссертациям, а ее автор Татарникова Валерия Владимировна заслуживает присуждения ученой степени кандидата экономических наук по специальности 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством (региональная экономика).

Отзыв ведущей организации обсужден и одобрен единогласным голосованием на заседании кафедры логистики и управления ФГБОУ ВО «Казанский национальный исследовательский технологический университет» (протокол №13 от «18» марта 2022г.).

Заведующий кафедрой логистики и управления ФГБОУ ВО «Казанский национальный исследовательский технологический университет»,
доктор технических наук,
доктор экономических наук,
профессор



Алексей Иванович
Шинкевич

Сведения о ведущей организации:
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Казанский национальный исследовательский технологический университет»
Почтовый адрес: 420015, Российская Федерация, Республика Татарстан, г. Казань, ул. К. Маркса, д. 68
Телефон: +7 (843) 231-42-16
E-mail: office@kstu.ru
Веб-сайт: <http://www.kstu.ru/>



Подпись: *А.Р. Уренцова*

удостоверено,
Начальник отдела по работе с
сотрудниками ФГБОУ ВО «Казанский
9 *А.Р. Уренцова*
«18» 03 2022 г.