

## ОТЗЫВ

члена диссертационного совета Финансового университета Д 505.001.109, д.э.н., профессора Панскова Владимира Георгиевича (профиль научной специальности «Налоговая политика. Налоговая система. Налоговые правонарушения. Налоговые риски») на диссертацию Сафроновой Елены Сергеевны на тему «Формирование и развитие системы оценки эффективности управления местными бюджетами», представленную на соискание учёной степени кандидата наук по научной специальности 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит (профиль «Общегосударственные, территориальные и местные финансы»)

Сафронова Е.С. представила диссертацию на тему «Формирование и развитие системы оценки эффективности управления местными бюджетами» на соискание учёной степени кандидата наук к публичному рассмотрению и защите по научной специальности 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит.

Содержание диссертации полностью соответствует п. 2.8. «Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов», и п. 2.25. «Концепция и системный анализ территориальных и муниципальных финансов» Паспорта научной специальности 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит (экономические науки).

Полагаю возможным допустить соискателя учёной степени к защите диссертации.

Отмечаю, что:

1) Соискатель учёной степени Сафронова Е.С. предложила значимое для науки и практики решение актуальной научной задачи, имеющей важное социально-экономическое значение.

Сформированная и апробированная автором на материалах конкретного муниципального образования система показателей оценки эффективности управления бюджетами по каждому направлению оценки в соответствии с разработанными критериями создаёт реальную основу для достоверной оценки соответствующими органами власти качества и эффективности управления бюджетами муниципальных образований.

2) Соискатель учёной степени Сафронова Е.С. ввела в научный оборот следующие новые научные результаты.

Разработанный авторский концептуальный подход к оценке эффективности управления местными бюджетами нацелен на достижение поставленных перед органами власти муниципальных образований целей и

планируемых результатов и создаёт возможность комплексного исследования и оценки процесса управления местными бюджетами.

Автором предложено использовать систему показателей и критериев оценки эффективности управления местными бюджетами, соответствующих целям развития муниципальных образований и позволяющих оценить степень достижения как стратегических целей развития муниципальных образований, так и целей управления местными бюджетами.

В отличие от других исследований соискателем сформирована базирующаяся на определенных критериях система показателей оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований, сгруппированных по соответствующим направлениям.

3) Диссертация на тему «Формирование и развитие системы оценки эффективности управления местными бюджетами» обладает внутренним единством. Все разделы работы подчинены достижению поставленной автором основной цели и задач исследования – разработка на основе развития теоретических и методических исследований комплексной системы оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований, Успешному решению поставленных задач и цели исследования способствовал удачно составленный план диссертационной работы. Автор начинает свое исследование с теоретических вопросов содержания понятий эффективности управления бюджетами муниципальных образований и системы ее оценки Исследование данных вопросов на основе изучения отечественной и зарубежной литературы, а также лучших мировых практик позволило соискателю приступить к анализу действующей в РФ практики управления местными бюджетами, выявить имеющиеся в данной области проблемы. Это создало основу для решения в третьей главе диссертации поставленной перед исследованием задачи - разработка методики и системы оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований

4) Обоснованность положений и выводов диссертации на тему «Формирование и развитие системы оценки эффективности управления местными бюджетами» подтверждена в диссертации и автореферате соответствующими аргументами.

Разработка и обоснование методологического подхода к системе оценки эффективности управления местными бюджетами обосновывается автором необходимостью выработки системы показателей, характеризующих действия местных органов власти по управлению бюджетами муниципальных образований.

Потребность в разработке методики и инструментария оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований

обоснована автором отсутствием нормативного закрепления методологических основ системы оценки, а также наличием в имеющихся методических рекомендациях по оценке действий органов власти в данной области существенных недостатков, связанных с их разрозненностью и несопоставимостью.

Обоснованность выносимых автором на защиту рекомендаций по совершенствованию оценки эффективности управления местными бюджетами подтверждается наличием выявленных автором в процессе научного исследования многочисленных проблем в управлении бюджетами муниципалитетов, а также необходимостью повышения результативного и ответственного управления бюджетами муниципальных образований.

Достоверность полученных Сафроновой Е.С. результатов и сделанных ею выводов подтверждается корректным использованием в исследовании действующих нормативных правовых актов, проведенным в работе анализом отечественного и зарубежного опыта управления местными бюджетами, ключевых работ ведущих российских и зарубежных ученых, занимающихся проблемами общественных финансов, анализом широкого круга источников информации, в том числе официальной статистической отчетности, а также применением современных общенаучных<sup>[1]</sup> методов исследования. Предлагаемые в исследовании решения аргументированы использованием системного подхода, экспертного и статистического анализа, метода сравнений.

5) Научные результаты диссертации Сафроновой Е.С., связанные с разработанными рекомендациями по формированию системы оценки эффективности управления местными бюджетами используются в практической деятельности муниципальных органов. В частности, на основе предложенной в работе методики оценки эффективности управления доходами и расходами местных бюджетов, включающей как объемные, так и качественные показатели, администрацией городского округа Щелково Московской области разработана сбалансированная система управления местным бюджетом в соответствии с современными требованиями, а также определены ключевые показатели эффективности управления. Основные выводы и положения диссертации учтены Финансовым управлением городского округа Щелково при разработке бюджета округа на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов.

Результаты диссертации Сафроновой Е.С. могут найти практическое применение в деятельности Министерства финансов РФ при подготовке методических рекомендаций финансовым органам по разработке региональных методик оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований.

б) Диссертация содержит сведения о личном вкладе Сафроновой Е.С. в науку, который выразился в непосредственном участии соискателя на всех этапах процесса исследования - в формулировке темы диссертации, в планировании цели и задач исследования, в анализе и обобщении информации по теме диссертации, подборе и обобщении статистических данных, подготовке, разработке и обосновании системы показателей и критериев оценки эффективности управления местными бюджетами.

Соискатель проявил необходимые системные теоретические знания по научной специальности 08.00.10 - Финансы, денежное обращение и кредит в соответствии с темой исследования. Ознакомление с диссертацией показало, что ее автор овладел принципами, логикой и методологией научного познания, обладает необходимым научным потенциалом и методологией научного познания. Сафронова Е.С. продемонстрировала умение логично и аргументированно излагать материал о теоретических, методических и организационно-правовых аспектах управления доходами и расходами бюджета, а также показала наличие у нее квалификационных способностей к дальнейшей научной деятельности в решении научных задач финансовой отрасли науки.

Вместе с тем, необходимо отметить, что в представленной на соискание учёной степени кандидата наук диссертации Сафроновой Е.С. имеют место отдельные недостатки.

Вызывает сомнение обоснованность одного из положений, выносимых соискателем на защиту. Речь идет о таком положении, как “сформулированные принципы и критерии оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований, разработанные с учетом особенностей управления местными бюджетами в Российской Федерации”. Во первых, многие из предложенных автором диссертации принципов не только давно сформулированы, но и прописаны в нормативных документах. Речь идет о таких принципах, как законность, прозрачность, открытость, доступность, социальная направленность и другие. Во-вторых, в сформулированных соискателем принципах сложно выделить характерные для Российской Федерации особенности управления местными бюджетами.

В первой главе диссертации соискатель рассматривает вопрос о содержании понятия “управление местными бюджетами”. Приводя цитаты из научных трудов российских исследователей по данному вопросу, он отмечает отсутствие единства в определении данного понятия. Вместо критического анализа позиции других исследователей и обоснования своей точки зрения по данному вопросу, автор ограничивается лишь констатацией данного факта. В частности, на стр. 27 он отмечает: “... на сегодняшний день не сформировано единого унифицированного подхода к управлению

бюджетами. Кроме того, разрозненность понятийного аппарата сопровождается также различной смысловой нагрузкой”.

Авторской методикой предлагается оценивать эффективность управления бюджетами муниципального образования путем присвоения каждому показателю балльной оценки: наивысшей оценкой каждого показателя является 1, наименьшей - 0. Данные показатели и формулы их расчетов приведены на стр. 110-115 в таблице 19. Между тем, эффективность управления бюджетами муниципальных образований и, соответственно, уровень данных показателей зависят от влияния внутренних и внешних факторов. В таблице 7 на стр. 35 соискатель приводит классификацию этих факторов. Вместе с тем, им выделяются только две группы факторов - регулируемые на местном уровне и регулируемые на федеральном уровне. Региональный уровень соискателем во внимание не принимается, несмотря на то, что субъект Федерации может оказывать существенное влияние на формирование доходов бюджета муниципалитета. Формируя систему показателей оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований, соискатель группирует их исключительно по направлениям оценки. Между тем, оценивая качество управления местными бюджетами, более важно установить, под влиянием каких факторов и, соответственно, действий какого уровня власти, достигнут тот или иной результат.

Из материалов исследования не видно, на основании каких, рассуждений автор предлагает устанавливать тот или иной коэффициент для присвоения соответствующему показателю балльной оценки. В частности, почему коэффициент фискальной автономии (налоговой независимости) автор принимает в размере 0,5? В то же время по показателю налоговой активности за точку отсчета взят коэффициент 0,81. При этом в формуле расчета данного показателя допущена ошибка. Автор определяет его как частное от деления размера налогового потенциал муниципального образования на сумму фактически поступивших налогов. Исходя из данного расчета этот коэффициент всегда будет больше 1, поскольку сумма фактически поступивших налогов практически никогда не может превысить уровень налогового потенциала.

7) Все материалы или отдельные результаты, заимствованные Сафроновой Е.С. из чужих текстов и работ, оформлены в диссертации надлежащим образом, с указанием источника заимствования. Соискателем учёной степени Сафроновой Е.С. в материалах исследования прямо не указано, какие результаты ею получены лично и какие - в соавторстве. Но из содержания диссертации и автореферата можно сделать вывод, что имеющиеся в исследовании научные результаты получены соискателем учёной степени Сафроновой Е.С. лично, и что автор работал самостоятельно.

При этом им получены следующие результаты:

- теоретически обоснован концептуальный подход к содержанию и уточнено определение понятия эффективности управления местными бюджетами, обеспечивающее формирование и развитие системы оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований;
- сформулирован методологический подход к оценке эффективности управления местными бюджетами;
- разработана и апробирована система показателей оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований по каждому направлению оценки;
- предложены рекомендации по совершенствованию оценки эффективности управления местными бюджетами.

8) Основные положения и научные результаты диссертации опубликованы в 5 работах, из них 4 статьи опубликованы в рецензируемых научных изданиях, определенных ВАК при Минобрнауки России. Все публикации авторские. Содержание опубликованных научных статей соответствует теме диссертации.

9) Соискатель учёной степени Сафронова Е.С. в ходе работы над диссертацией и подготовки к публичной защите показала себя как специалист в области общественных финансов, способный к самостоятельной научной деятельности. Ознакомление с диссертацией и авторефератом диссертации показало ее умение в качестве ученого творчески и логически мыслить, анализировать имеющиеся статистические данные, делать из этого анализа необходимые выводы и обосновывать свое видение решения имеющихся проблем и задач, стоящих в области управления бюджетами муниципальных образований.

Исходя из изложенного, полагаю, что представленная к защите диссертация:

соответствует заявленной научной специальности и может быть допущена к защите;

соответствует установленным критериям и требованиям

02.02.2021.

Пансков Владимир Георгиевич  
Доктор экономических наук, профессор

*В. Г. Пансков*