

ОТЗЫВ

члена диссертационного совета Финансового университета Д 505.001.109, д.э.н., профессора **Панкова Владимира Георгиевича** (профиль «Налоги и налоговое администрирование») на диссертацию **Кивико Ирины Валерьевны** на тему «Трансформация налоговой политики в дотационных регионах», представленную на соискание учёной степени кандидата наук по научной специальности 5.2.4. Финансы (профиль «Налоги и налоговое администрирование»)

Кивико Ирина Валерьевна представила диссертацию на тему: «Трансформация налоговой политики в дотационных регионах», на соискание учёной степени кандидата наук к публичному рассмотрению и защите по научной специальности 5.2.4. Финансы (экономические науки).

Диссертация по своему содержанию, предмету и методам исследования не полностью соответствует пунктам 1. «Теория и методология финансовых исследований», 13. «Налоги и налогообложение. Налоговая политика. Налоговое администрирование. Обеспечение бюджетной устойчивости» Паспорта научной специальности 5.2.4. Финансы (экономические науки). Значительная часть исследования соответствует пунктам 10. «Межбюджетные отношения и бюджетный федерализм», 11. «Бюджетные доходы и расходы. Сбалансированность бюджетов. Оценка эффективности бюджетных расходов».

Не полагаю возможным допустить соискателя учёной степени к защите диссертации.

Отмечаю, что:

1) Соискатель учёной степени Кивико И.В. не внесла необходимый вклад в приращение научного знания в области теории и практической реализации налоговой политики в дотационных регионах, а также региональной налоговой политики.

Поставленная соискателем цель исследования не достигнута. В диссертации не только отсутствует комплексный подход к исследованию направлений трансформации налоговой политики в дотационных регионах в рамках единой налоговой политики федеративного государства, но в основном рассматриваются вопросы, имеющие косвенное отношение к проблемам налоговой политики.

В части теории соискатель поставила перед собой в качестве цели исследования решение научной задачи развития теоретических положений налоговой политики государства в региональном аспекте. Между тем, исследование теоретических положений сущностного содержания налоговой политики, принципов ее построения, инструментов, форм и методов реализации в диссертации отсутствует. В работе приводятся лишь несколько цитат, характеризующих позицию отдельных ученых в части определения термина

«налоговая политика» без их критического анализа и осмысления. Соответственно, отсутствует научное обоснование собственной позиции соискателя по данному вопросу. Ни из введения к диссертации, ни из содержания первой главы исследования не ясно, какая собственно налоговая политика является объектом исследования автора: политика федерации в отношении регионов (региональная налоговая политика), или политика, проводимая регионами (налоговая политика регионов). Отсутствие теоретических разработок в области налоговой политики привело к тому, что в процессе исследования автор нередко рассматривает вопросы, имеющие отношение не к налоговой, а к бюджетной политике. Не случайно, по-видимому, во второй и третьей главах диссертации часто употребляется словосочетание «бюджетно-налоговая политика».

В отношении практических вопросов исследования автор даже не ставит целью разработать методические рекомендации по формированию налоговой политики, а также основные направления ее трансформации в дотационных регионах. Вместо этого цель диссертации в данной области определена автором как разработка практических рекомендаций по расширению налогового потенциала, направленных на повышение устойчивости бюджетов дотационных регионов.

2) Соискатель учёной степени Кивико И.В. практически не ввела в научный оборот новые научные результаты, имеющие отношение к теме диссертации. Соответственно поэтому, научная новизна исследования определена автором достаточно абстрактно, без выделения полученных в ходе исследования конкретных новых результатов. По определению соискателя научная новизна исследования заключается в формировании теоретических и методических основ развития дотационных регионов на основе роста и реализации налогового потенциала, что не соответствует теме исследования.

3) Диссертация на тему «Трансформация налоговой политики в дотационных регионах» не обладает внутренним единством. Ознакомление с диссертацией показало отсутствие подчинённости содержания соответствующих разделов работы достижению основной цели исследования, которая должна была быть поставлена и достигнута соискателем – разработка и научное обоснование направлений трансформации налоговой политики в дотационных регионах.

В частности, в главе 2 соискатель вместо анализа действующей практики формирования и реализации налоговой политики в дотационных регионах, а также критического осмысления имеющихся проблем и нерешённых вопросов в этой области, рассматривает сущность понятия «налоговый потенциал», его оценку и региональные особенности. То же самое относится к содержанию третьей главы диссертации. В ней автор опять же исследует вопросы бюджетной обеспеченности и налогового потенциала Республики Крым, а также перспективы изменений в управлении им.

4) Положения, выносимые автором на защиту, с одной стороны, имеют отношение скорее или к бюджетному процессу, или к процессу налогообложения, нежели к налоговой политике. С другой стороны, некоторые из этих положений или научно не обоснованы, или не имеют ни теоретической, ни практической значимости. Кроме того, практически все выносимые на защиту положения не направлены и не могут способствовать решению задачи снижения финансовой зависимости дотационных субъектов Федерации от финансовой помощи федерального центра.

В частности, выносимое на защиту положение о расширении теоретических аспектов понятия «региональная дотационность» имеет весьма отдаленное отношение к вопросам налоговой политики и находится существенно ближе к вопросам бюджетного процесса. При этом более существенным негативным моментом является то, что приведенная в диссертации формула дотационности в виде сравнения суммы федеральных трансфертов и суммы налоговых отчислений в федеральный бюджет, аккумулируемых в соответствующем регионе, не может служить показателем, характеризующим понятие «региональная дотационность». Как пишет соискатель на стр. 36, отрицательное значение (превышение суммы трансфертов над суммой налоговых отчислений) фиксирует наличие определенной финансовой зависимости субъекта Федерации от межбюджетных трансфертов из федерального бюджета. Но в случае положительного значения, согласно данной формуле, следует, что субъект Федерации, получающий дотацию из федерального бюджета, не считается дотационным и не имеет соответствующей финансовой зависимости. Согласно расчётам, сделанным на основе авторской формулы дотационности, соискатель на стр. 33 диссертации делает вывод, что 37 субъектов Российской Федерации, или 43% выступают донорами федерального бюджета., т.е. фактически не являются дотационными. Одновременно с этим в своей статье «Налоговая политика и налоговый потенциал дотационных регионов» (Финансы. 2021. № 9. с. 38) соискатель утверждает, что только 13 субъектов не являлись в 2021 г. получателями дотаций. Важно также отметить, что автор не приводит убедительных доводов в пользу необходимости замены общепризнанного понятия «дотационный регион». Соответственно, также не имеют практической значимости предложенный на основе этой формулы показатель ранжирования уровня дотационной зависимости, а также группировка региональной дотационной зависимости.

В стремлении увязать предлагаемое авторское определение понятия «региональная дотационность» с темой диссертации, соискатель на стр. 38 выдвигает предположение, что предложенная ею группировка регионов позволяет разработать общие методические рекомендации по формированию налоговой политики, считая необходимым учитывать данные показатели и группировки при выработке механизмов налоговой трансформации. Между

тем, ознакомление с содержанием диссертации показывает, что автором эти показатели и группировки в исследовании не учтены.

Представленные в качестве практически значимых положений обозначенные ею методы налогового администрирования на основе новых (цифровых и проактивных) механизмов, имеют непосредственное отношение к процессу налогообложения, но никак не к вопросам налоговой политики.

В качестве одного из четырех положений, выносимых на защиту, соискателем выделены направления трансформации налоговой политики в отношении дотационных регионов на основе принципов выравнивания доходов регионов и дифференциации налогового потенциала и бюджетной обеспеченности. В качестве конкретных мер по реализации указанных направлений соискатель предлагает увеличить налоговые доходы бюджетов регионов за счет зачисления в полном объеме налога на прибыль организаций в консолидированные бюджеты субъектов Федерации, а также установить на пятилетний период норматив отчислений в эти бюджеты по налогу на добавленную стоимость в размере 1%. В отношении данного предложения следовало бы отметить, что подобная рекомендация не может претендовать на вклад в приращение научного знания, и для ее внесения не требуется написания диссертационной работы. В развитие данного предложения соискатель на стр. 81 предлагает в качестве меры, направленной на трансформацию налоговой политики в части управления налоговым потенциалом осуществить частичный отказ от налоговых льгот в пользу развития механизмов частно-государственного партнерства при реализации региональных инвестиционных проектов. Указанную рекомендацию соискателя невозможно признать научной новизной, поскольку действующим российским законодательством органам власти регионов предоставлено право выбора любого из двух указанных инструментов стимулирования инвестиционной деятельности в регионе.

На защиту соискателем вынесен также методический подход к разработке рейтинговой оценки территориальных образований по качеству управления их налоговым потенциалом как основы для обеспечения устойчивости бюджетов. Данное положение также достаточно сложно отнести к вопросам, напрямую относящимся к теме исследования. Данная оценка существенно ближе к вопросам бюджетного процесса, поскольку является одним из инструментов определения размера финансовой помощи субфедеральным бюджетам.

Не могут не вызывать удивления предложенные и вынесенные соискателем на защиту направления трансформации налоговой политики Республики Крым. К их числу автор относит, в частности, нивелирование факторов сезонности, развитие инфраструктурных возможностей для IT-сферы, привлечение контингента фрилансеров, предоставление эксклюзивных технических возможностей, внедрение регионального налогового резидентства; внедрение новых технологий налогового администрирования, опережающее развитие логистических, транспортных и

складских услуг и некоторые другие. Указанные соискателем направления трансформации налоговой политики, мягко говоря, весьма сложно отнести к инструментам налоговой политики.

4) Обоснованность не всех положений и выводов диссертации на тему «Трансформация налоговой политики в дотационных регионах» подтверждена в диссертации и автореферате соответствующими аргументами. В частности, предложение автора о перераспределении налога на прибыль и НДС в пользу бюджетов регионов не обосновано соответствующими расчетами. Во-первых, отсутствует научная аргументация и обоснование предлагаемых размеров дополнительных отчислений в бюджеты регионов от указанных федеральных налогов. Во-вторых, отсутствуют расчеты сумм увеличения доходной базы дотационных регионов. В-третьих, не обоснована необходимость и экономическая целесообразность увеличения в случае реализации данного предложения доходов бюджетов-доноров. В-четвертых, отсутствуют также расчеты и обоснования источников средств федерального бюджета, за счет которых можно было бы подобным образом сократить уровень зависимости субфедеральных бюджетов от федерального центра.

Внося упомянутую выше рекомендацию о частичном отказе от налоговых льгот в пользу развития механизмов частно-государственного партнерства при реализации региональных инвестиционных проектов, соискатель научно не обосновал необходимость подобной замены, не доказал более высокую экономическую и бюджетную эффективность частно-государственного партнерства по сравнению с налоговой льготой.

5) По сообщению соискателя учёной степени Кивико И.В. научные результаты диссертации нашли практическое применение в деятельности Департамента регулирования имущественных отношений Минфина России при планировании изменений нормативно-правового регулирования. Как отмечено в диссертации, Департаментом учитываются рекомендации соискателя по расширению налоговой базы в части имущественных налогов, в частности, оформление прав на объекты недвижимости, переданные из казны в оперативное управление; проведение кадастровой оценки недвижимости. Не оспаривая необходимости проведения этой работы, следует отметить, что она представляет собой текущую деятельность органов исполнительной власти и не имеет прямой связи с налоговой политикой.

6) Ознакомление с работой показало, что соискатель Кивико И.В. обладает определенным научным потенциалом и методологией научного познания, а также способностями к научной деятельности в решении задач финансовой отрасли науки. Вместе с тем, указанный научный потенциал и способности в диссертационной работе задействованы автором не полностью, вследствие чего проведенное исследование не отвечает требованиям, предъявляемым к подобного рода работам.

7) Все материалы или отдельные результаты, заимствованные Кивико И.В. из чужих текстов и работ, оформлены в тексте диссертации надлежащим образом с указанием источника заимствования. Из содержания текста диссертации и автореферата можно сделать вывод, что имеющиеся в исследовании определенные научные результаты получены соискателем учёной степени Кивико И.В. лично, и что автор работала самостоятельно.

Вместе с тем, при ознакомлении с содержанием диссертации создается впечатление, что по мнению соискателя учёной степени Кивико И.В. трансформация налоговой политики осуществляется с помощью таких инструментов, как налоговый потенциал, налоговое администрирование. При этом механизм такого воздействия данных инструментов на процесс трансформации налоговой политики в диссертации автором не раскрывается, Соискатель основное внимание уделяет рассмотрению таких вопросов, как сущность, оценка и структура налогового потенциала, задачи его повышения, региональные особенности этой категории, региональная обеспеченность налоговыми доходами т.д. При этом в ходе рассмотрения данных вопросов автор не делает различий между региональным налоговым потенциалом и налоговым потенциалом региона.

В части налогового администрирования в диссертации много внимания уделено показателям контрольной работы налоговых органов, ошибочно обозначенных в дискреции республиканскими. При этом автор на стр. 119 утверждает, что «.....налоговые поступления по результатам контрольной работы следует рассматривать как неотъемлемую и важную составную часть налоговой политики региона по реализации имеющегося налогового потенциала».

Важно отметить, что исходя из научного определения и сущности понятия «налоговая политика», вопреки мнению соискателя, именно от эффективности и качества ее осуществления в значительной мере зависит уровень и налогового потенциала, и налогового администрирования.

В результате смещения акцентов исследования в пользу вопросов налогового потенциала и налогового администрирования в работе отсутствуют научно обоснованные приоритетные направления региональной налоговой политики и налоговой политики дотационных регионов, а также практические рекомендации по развитию инструментов налоговой политики в целях максимальной реализации имеющегося налогового потенциала.

В диссертации не рассмотрены концептуальные вопросы трансформации ни региональной налоговой политики, ни налоговой политики, проводимой в дотационных регионах, и направленной на создание экономических стимулов развития их налогового потенциала. В первую очередь необходимо отметить отсутствие критического анализа проводимой в отношении дотационных регионов региональной налоговой политики, а также их собственной налоговой политики и, соответственно, выявленных на этой основе имеющихся проблем в данной области. В работе не исследуются используемые в дотационных регионах соответствующие инструменты и методы осуществления налоговой политики,

в частности, такие, как изменение налоговой нагрузки на налогоплательщика, замена одних способов или форм налогообложения другими, изменение сферы распространения тех или иных налогов или же всей системы налогообложения, введение или отмена налоговых льгот и преференций, введение дифференцированной системы налоговых ставок и т.д. Соискателем не проанализирована эффективность проводимой налоговой политики в отношении действующей в Республике Крым свободной экономической зоны. Отсутствует действенный анализ предоставленных субъектам Федерации прав по управлению инструментами налоговой политики в отношении поступающих в бюджеты регионов как федеральных, так и региональных и местных налогов. В результате ни одно из выносимых автором на защиту положений практически не дает ответов на основные вопросы в области трансформации налоговой политики, которые способствовали бы наделению дотационных регионов с помощью налоговых механизмов соответствующими полномочиями и стимулами, а также способствовали повышению их ответственности за поступательное развитие, расширение собственной налоговой базы и снижение уровня их дотационности.

Серьезным недостатком диссертации является также то, что в ней совершенно не исследуется зарубежный опыт организации налоговой политики в дотационных регионах.

8) Основные положения и научные результаты диссертации по утверждению автора нашли отражение в 10 работах общим объемом 8,65 п.л. (авторский объем 7,8 п.л.) в рецензируемых научных изданиях, определенных ВАК при Минобрнауки России. Ни в автореферате, ни в диссертации соискатель не указал, в каких конкретно публикациях нашли отражение те или иные положения и научные результаты исследования.

Ознакомление с перечнем указанных статей и с содержанием некоторых из них позволяет сделать вывод, что не все опубликованные соискателем научные статьи соответствуют данному утверждению. Названия некоторых публикаций автора свидетельствуют, что они носят чисто информационный характер, не имеют прямого отношения к теме диссертации и, соответственно, не могут отражать научные результаты авторского исследования. К ним, в частности, относятся такие статьи, как «Налоговая система Республики Крым адаптируется к российским условиям», «Крым: налоговые доходы бюджета растут», «Налоговый потенциал Республики Крым», «Особенности налогового законодательства Республики Крым», «Резервы роста доходов регионального и местных бюджетов Республики Крым», «Создание системы «Электронный бюджет Республики Крым». В результате ознакомления с содержанием одной из перечисленных выше статей «Крым: налоговые доходы бюджета растут» установлено что в ней фактически изложен краткий отчет об исполнении доходной части бюджета Республики Крым по итогам 2016 года в разрезе отдельных видов налогов.

Ознакомление с содержанием двух других статей, название которых соответствует теме диссертации, - «Налоговая политика и налоговый

потенциал дотационных регионов и «Проблемы и перспективы бюджетной и налоговой политики Республики Крым» показало, что в них отсутствуют основные положения и научные результаты представленной к публичной защите диссертации. Они носят в основном повествовательный, чисто описательный характер и не раскрывают проблем трансформации налоговой политики дотационных регионов. В указанных статьях не поднята ни одна проблема, каковых в проведении налоговой политики регионов достаточно. В них отсутствует анализ трансформации и положения дел в дотационных регионах при проведении ими налоговой политики. При этом, существенная часть содержания указанных статей посвящена изложению вопросов, не имеющих прямого отношения к налоговой политике регионов - налоговому потенциалу, бюджетной политике.

9) соискатель учёной степени Кивико И.В. в ходе работы над диссертацией и подготовки к публичной защите показала себя как специалист в области финансов, бюджета и налогообложения, способный к самостоятельной научной деятельности. Однако научный потенциал соискателя раскрыт в работе не полностью, вследствие чего поставленная цель исследования не достигнута, тема диссертации не раскрыта.

Исходя из изложенного, полагаю, что представленная к защите диссертация не соответствует установленным критериям и требованиям.

(=D

Пансков Владимир Георгиевич
Доктор экономических наук, профессор

3 апреля 2023 года



Нач
научного

« / /

и
ситета
ухова
г.

