

*В диссертационный совет Д 002.073.06 при
Федеральном исследовательском центре
«Информатика и управление» РАН*

Адрес: 119333, г. Москва, ул. Вавилова, д. 44, корп. 2

ОТЗЫВ ОФИЦИАЛЬНОГО ОППОНЕНТА

доктора экономических наук, профессора кафедры экономики и финансов общественного сектора Института государственной службы и управления ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» Прониной Людмилы Ивановны на диссертацию Левиной Веры Владимировны на тему «Территориальное развитие на основе согласования региональных и муниципальных экономических интересов», представленную на соискание ученой степени доктора экономических наук по специальности 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством (региональная экономика)

Актуальность выбранной темы исследования

В современных условиях, когда на региональном и местном уровнях управления наблюдается очевидный дефицит бюджетных средств, вопросы регулирования и финансового обеспечения развития территорий представляют большой интерес и для исследователей, и для экспертов и практиков, решающих задачи в области государственного управления и местного самоуправления. Активное регулирование вопросов социально-экономического развития, реализуемое органами государственной власти через разработку и принятие соответствующих законов инструктивных материалов и программ, характеризует значимость данной проблематики и создает предпосылки для модернизации инструментов регулирования территориального развития, но не решает проблем, связанных с недостаточной согласованностью интересов участников процесса и отсутствием адекватных финансовых ресурсов для обеспечения социально-экономического развития муниципальных образований. Напротив, реализуемый подход в определенной мере препятствует проявлению инициативы местных властей в разработке и реализации мероприятий по социально-экономическому развитию, так как предполагает значительный уровень стандартизации используемых механизмов, а в ряде случаев является предпосылкой формального отношения к формированию и реализации документов по территориальному развитию. Исходя из вышесказанного, в современных условиях назрела необходимость критического переосмысления теоретических основ и практики организации и реализации регулирования социально-экономического развития. Таким образом, диссертационное исследование Левиной В.В. нацелено на решение актуальной научной и практической проблемы разработки нового теоретико-методологического подхода к регулированию развития территорий, который базируется на согласовании региональных и местных интересов. Подобный подход позволяет учесть особенности текущего момента, когда наблюдается

дефицит средств в региональных и муниципальных бюджетах, а технологии взаимодействия участников процесса требуют сущностного пересмотра.

Достоверность и обоснованность научных положений, выводов и рекомендаций

Научные положения и выводы, содержащиеся в диссертационном исследовании, являются достоверными, так как они базируются на современных научных концепциях. Расчеты автора достоверны, в связи с тем, что основаны на данных Федеральной службы государственной статистики, Министерства финансов Российской Федерации, региональных законах о бюджете и муниципальных правовых актах в области бюджетной политики. Результаты теоретических и прикладных исследований В.В. Левиной опубликованы в журналах, рекомендованных ВАК при Министерстве образования и науки РФ, и доложены на международных и всероссийских научных конференциях, что свидетельствует об их достоверности и обоснованности.

Основное содержание диссертации отражено в 132 опубликованных работах, в том числе в 3 авторских монографиях, 2 монографиях, написанных в соавторстве, 38 статьях, опубликованных в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных ВАК. Общий объем публикаций по теме диссертации, принадлежащих лично соискателю, составляет более 100 п.л.

Научная новизна исследования

В диссертации представлены полученные автором лично значимые научные результаты, которые безусловно отвечают критериям научной новизны. Рассмотрим подробнее особенно значимые элементы научной новизны диссертационной работы В.В. Левиной:

1. В диссертации сформулирован новый методологический подход к регулированию территориального развития, базирующийся на гармонизации интересов его участников, рассматриваемых как множество субъектов социально-экономического развития. В рамках применения данного подхода выявлено, что преимущественное использование финансовых инструментов регулирования социально-экономического развития территорий является предпосылкой корректировки содержания региональных и местных интересов. Это позволяет пересмотреть инструментарий регулирования развития с позиции перспектив согласования интересов участников, как предпосылки более полного использования имеющего на региональном и местном уровнях потенциала к развитию (стр.74-80).

2. Автором разработана модель процесса регулирования социально-экономического развития территорий на субфедеральном уровне на основе согласования интересов, позволяющая выявить существенную роль межбюджетных трансфертов в качестве эффективных инструментов регулирования территориального развития, а также характеризующая связи между инструментами стратегического планирования и финансовыми инструментами регулирования социально-экономического развития территорий, что позволяет согласовывать региональные и местные интересы как при разработке стратегических документов, определяющих будущее развитие территорий, так и на этапе обеспечения данного развития преимущественно за счет средств региональных и местных бюджетов (стр. 81-100). Данная модель может рассматриваться в качестве научного вклада в развитие теоретических основ социально-экономического развития территорий.

3. На основе анализа документов в области стратегического планирования территориального развития и бюджетной политики регионов автором выявлены существенные противоречия в их содержании, следующие из отсутствия устойчивой связи между декларируемыми в стратегических документах приоритетами территориального развития и динамикой расходов соответствующих бюджетов, что препятствует практической реализации согласования региональных и местных интересов. Для решения данной значимой с научной и практической точки зрения задачи в работе Левиной В.В. разработаны научно-методические рекомендации по анализу приоритетов социально-экономического развития субъектов РФ, призванные обеспечить адекватную оценку перспектив достижения заявленных приоритетов в условиях реализуемой экономической политики региона (стр. 111-117).

4. Диссертантом выполнен детальный анализ практики финансового стимулирования муниципальных образований в современной России, выделены основные подходы к его организации и выявлены базовые проблемы, возникающие при использовании стимулирующих механизмов, для решения которых сформулирована методика взаимодействия участников процесса территориального развития, которая обеспечивает самофинансирование социально-экономического развития муниципальных образований различных типов за счет согласования интересов регионального и местного уровней (стр.135-160).

5. В диссертационном исследовании вводится понятие бюджетного окружения муниципального образования как среды, в которой происходит взаимодействие местной администрации с органами власти субъекта федерации, администрациями других муниципальных образований, населением и предприятиями, и разработана соответствующая концепция, представляющая научный интерес. Для практического применения теоретических разработок В.В. Левиной предложены типовые схемы бюджетного окружения муниципального образования, учитывающие специфику муниципального образования и особенности его взаимодействия с другими субъектами, следующие из типа муниципального образования и его экономического потенциала (стр.170-193).

6. В рамках предлагаемой в диссертации методологии регулирования развития на основе согласования интересов его участников автором сформулирован научно-методический подход, основанный на дифференцированном подходе к «проектам выживания» и «проектам развития», предполагающий использование отличающихся методик для их отбора и финансирования. С учетом значительного интереса ученых и практиков к подобным схемам вовлечения граждан в управленческий процесс, следует отметить новизну авторского подхода, позволяющего разделить инициативу и софинансирование как критерии оценки и отбора соответствующих проектов (стр.194-213), что имеет несомненное практическое значение.

7. Диссертантом предложена методика оценки стимулирующего характера распределения средств между муниципальными образованиями, ее отличительной особенностью является то, что за счет согласования интересов «доноров» и дотационных муниципальных образований обеспечивается не только сокращение разрывов в бюджетной обеспеченности территорий, но и достигается снижение дестимулирующего воздействия при перераспределении между муниципальными образованиями средств из бюджета субъекта РФ (стр. 247-268). Предложенный В.В. Левиной подход позволяет, используя финансовые инструменты регулирования территориального развития, на практике обеспечить рост уровня самофинансирования социально-экономического развития муниципальных образований.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования

Полученные научные результаты расширяют представление о возможностях применения механизмов согласования интересов в рамках регулирования территориального развития субъектов РФ, что характеризует значимость результатов исследования для развития соответствующих научных теорий. Весомый вклад внесен автором в изучение регулирования социально-экономического развития, которое рассмотрено в контексте необходимости и перспектив согласования интересов участников процесса.

Для практики значимыми представляются разработки диссертанта в области инструментария территориального развития, в частности, следует особо отметить предложенные автором методики взаимодействия участников процесса территориального развития; оценки стимулирующего характера распределения средств между муниципальными образованиями; методические рекомендации по анализу приоритетов территориального развития, основанные на сравнении фактически сложившейся структуры расходов бюджета с «заявленными» целями развития региона. Все перечисленные разработки могут быть применены в деятельности органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, что подтверждено данными об апробации результатов диссертационного исследования В.В. Левиной.

Замечания и дискуссионные разделы

1. Полагаем, что в теоретической части работы необходимо ранжировать экономико-правовые инструменты регулирования территориального развития. Так, автор отмечает, что «Основными экономико-правовыми инструментами регулирования территориального развития, по нашему мнению, являются правовое регулирование, механизмы стратегического планирования, межмуниципальное сотрудничество, перераспределение полномочий, финансовое регулирование» (с.70).

Однако финансовое состояние субъектов и муниципалитетов в основном зависит от разграничения полномочий между этими уровнями публичной власти и Российской Федерацией и установления расходных обязательств соответствующих публично-правовых образований.

В этой связи в работе было необходимо рассмотреть совокупность не только региональных и местных интересов, но и интересов Российской Федерации, в первую очередь в финансовой сфере, при их взаимодействии. Это положение важно было бы профессор кафедры экономики и финансов отразить и в названии диссертации.

2. В диссертации установлено, что «Проведенный в диссертационном исследовании анализ практики распределения трансфертов и передачи налоговых доходов на местный уровень показал, что возможность использования данных инструментов не зависит от уровня социально-экономического развития конкретного субъекта РФ. Следовательно, разработанная модель применима в регионах России, характеризующихся различным уровнем социально-экономического развития» (с.12-13). Данное утверждение не соответствует методологии и практики бюджетного выравнивания социально-экономического развития территорий, основанных на учете их бюджетной обеспеченности (вертикальное выравнивание) и объективных факторах развития (горизонтальное выравнивание).

3. В работе предложен подход к определению стратегических альтернатив реализации регионального социально-экономического развития на основе модели бюджета субъекта РФ. Его применение предполагает, что по итогам проведенного с использованием данной модели анализа, осуществляется выбор одной из следующих альтернативных стратегий социально-экономического развития: «выживание» (антикризисная стратегия), устойчивое развитие, модернизация и реформирование (СС.13-14).

Полагаем, что этот подход носит достаточно формальный характер и не предоставляет возможности его практического применения для субъектов Федерации. В этой связи, им целесообразно руководствоваться положениями Указа Президента РФ « Об утверждении основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» от 16 января 2017 года №13, который не упомянут и не использован в работе.

4. В диссертации отмечается, что «Разработана методика оценки стимулирующего характера распределения средств между муниципальными образованиями, ориентированная на согласование интересов дотационных территорий и тех, которые генерируют основные объемы налоговых и неналоговых поступлений в регионе. Она предполагает одновременное сокращение разрывов в бюджетной обеспеченности территорий и уменьшение дестимулирующего эффекта при перераспределении между муниципальными образованиями значительного объема средств из бюджета субъекта федерации».

Данный подход трудно признать комплексным и соответствующим современным направлениям бюджетной и налоговой политики, которые предусматривают развитие налогового потенциала и улучшение инвестиционного климата в субъектах РФ и муниципалитетах.

5. В диссертации не уделяется достаточно внимания оценке муниципальной реформы 2014 года и преодолению негативных последствий ее внедрения. Что было бы целесообразно в большей степени отразить в предложениях по совершенствованию территориального управления.

6. Автор обоснованно уделяет большое внимание финансовым инструментам регулирования территориального развития (стр. 100-107, 133-158, 194-212 и др.), но не рассматривает проблемы и особенности разработки стратегий социально-экономического развития на поселенческом уровне, хотя данный инструмент регулирования социально-экономического развития территорий тоже относится к значимым для повышения эффективности развития самих поселений, а также муниципальных районов, городских округов и субъектов Российской Федерации, на территории которых они расположены; в нем заложен значительный потенциал согласования как региональных и местных, так и межмуниципальных интересов.

7. Представляется целесообразным дополнить авторскую концепцию бюджетного окружения (стр.170-189) методическими рекомендациями органам местного самоуправления муниципальных образований различных типов по повышению уровня самофинансирования развития за счет использования резервов роста поступлений налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов на основе эффективного взаимодействия с субъектами бюджетного окружения, включая юридических и физических лиц. Это усилило бы практическое значение концепции бюджетного окружения муниципального образования, предложенной в диссертационном исследовании.

8. При разработке научно-методического подхода к инициативному бюджетированию как технологии финансирования развития территорий (стр. 207-220) следует выделить фактор экономического потенциала муниципального образования, и исходя из возможностей

территорий выделять соответствующие субсидии, рассматривать перспективы реализации проектов с использованием партисипационного бюджетирования дифференцированно для городских и сельских территорий.

9. Установлено, что существующие стимулирующие механизмы, используемые в отношении муниципальных образований, явно недостаточно действенны. В частности, отсутствует устойчивая связь между динамикой налоговых и неналоговых доходов муниципальных бюджетов и получаемыми ими трансфертами. Подобная практика не формирует у органов местного самоуправления заинтересованности в увеличении объемов налоговых и неналоговых доходов для самофинансирования социально-экономического развития. Обоснована необходимость разработки более совершенных механизмов взаимодействия субъектов территориального развития, основанных на согласовании региональных и муниципальных интересов. В работе предложена методика взаимодействия участников процесса территориального развития, нацеленная на обеспечение самофинансирования развития за счет согласования их интересов.

Указанные замечания носят в определенной степени дискуссионный и рекомендательный характер, некоторые из них вызывают сомнение в научно-практической ценности диссертационного исследования, однако не влияют на его общую положительную оценку.

Заключение о соответствии диссертационной работы требованиям, установленным «Положением о присуждении ученых степеней»

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что диссертация Левиной Веры Владимировны является завершенным самостоятельным исследованием.

Диссертационная работа соответствует п. 3.16. Региональная социально-экономическая политика; анализ особенностей и оценка эффективности региональной экономической политики в Российской Федерации, федеральных округах, субъектах Федерации и муниципальных образованиях; п. 3.17. Управление экономикой регионов. Формы и механизмы взаимодействия федеральной, региональной, муниципальной власти, бизнес-структур и структур гражданского общества. Функции и механизмы управления. Методическое обоснование и разработка организационных схем и механизмов управления экономикой регионов; оценка их эффективности; п. 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 Паспорта специальности ВАК РФ 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством (региональная экономика).

Диссертация выполнена на достаточно высоком научном уровне, обладает внутренним единством, содержит новые научные результаты, способствующие развитию региональной экономики.

Оформление диссертации соответствует требованиям, установленным ВАК при Министерстве образования и науки РФ.

Диссертация Левиной Веры Владимировны на тему «Территориальное развитие на основе согласования региональных и муниципальных экономических интересов» удовлетворяет требованиям «Положения о порядке присуждения ученых степеней» (утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013

г. № 842 (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 21.04.2016 г. №335), предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени доктора экономических наук, а ее автор, Левина Вера Владимировна, заслуживает присуждения ученой степени доктора экономических наук по специальности 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством (региональная экономика).

доктор экономических наук
профессор кафедры экономики
и финансов общественного
сектора ИГСУ РАНХиГС
при Президенте РФ
Москва, просп. Вернадского, 82
е mail lipronina48@mail.ru
тел. 8 916 730 13 42

Пронина Л.И.

Л.И. Пронина
18.01.2018

