

ОТЗЫВ ОФИЦИАЛЬНОГО ОППОНЕНТА

Ермаковой Елены Алексеевны

**на диссертационную работу Истоминой Натальи Александровны
на тему «Бюджетное планирование в субъектах Федерации в условиях
открытости бюджетов и партисипаторного бюджетирования: теория и
методология», представленной на соискание ученой степени доктора
экономических наук по специальности 08.00.10 - Финансы, денежное
обращение и кредит**

Актуальность темы диссертационной работы.

Бюджетная система РФ в целом, а также отдельные составляющие бюджетного механизма, включая бюджетное планирование на всех уровнях власти и управления в течение, начиная с 2004 года, находятся в процессе постоянного реформирования. Наиболее заметными трендами последних лет являются: перевод бюджетного процесса в целом и бюджетного планирования – в частности – на принципы деятельности, ориентированные на результат, внедрение программной структуры расходов бюджетов всех уровней; развитие среднесрочного и стратегического планирования и бюджетного прогнозирования; формирование подходов, позволяющих обеспечивать открытость бюджетного процесса; становление и распространение практики партисипаторного бюджетирования.

Все вышеперечисленные новации обуславливают необходимость разработки и практической реализации существенных корректирующих мероприятий, которые должны быть внедрены в деятельность органов власти и управления на всех уровнях, в том числе, на уровне субъектов Федерации. Важнейший элемент бюджетного процесса – бюджетное планирование – эволюционирует в связи с указанными новациями от традиционного планирования, которое проявляется как ведомственный процесс деятельности властных институтов, к новому формату планирования, который обеспечивает включенность бюджета субъекта Федерации в стратегические программы развития регионов, а также активное взаимодействие властных институтов регионального уровня с

общественностью. Данный новый формат планирования уместно называть инновационным с учетом использования инновационных методов и решений в процессе обоснования плановых параметров бюджетов субъектов Федерации. Инновационность бюджетного планирования в субъекте Федерации повышается также за счет расширения перечня участников плановой деятельности в рамках партисипаторного бюджетирования, развития технологий обмена данными между внешними и внутренними участниками бюджетного планирования и распространения сведений о результатах планирования среди неограниченного круга заинтересованных получателей.

Наблюдаемый процесс трансформации бюджетного планирования в субъектах Федерации в условиях системного внедрения новаций, предполагающих повышение открытости бюджетов и развитие партисипаторного бюджетирования требует соответствующего системного научного осмысления, выработки теоретико-методологической основы и практических рекомендаций по совершенствованию. С этой точки зрения тема диссертационной работы Истоминой Н.А. представляется, несомненно, актуальной.

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

В представленной диссертационной работе достоверность и обоснованность научных положений, выводов и рекомендаций обусловлены, прежде всего, грамотной постановкой цели и задач исследования, определивших предмет и объект исследования, а также структуру диссертационной работы. В связи с вышеизложенным, автором была проведена серьезная работа по поиску, систематизации и аналитической обработке широкого спектра информационных источников (монографий, публикаций в периодической печати, отчетных и аналитических данных Министерства финансов РФ и финансовых органов субъектов Федерации, материалов, представленных в открытых информационных, в том числе,

электронных, ресурсах, как российских, так и зарубежных). В целом, необходимо констатировать, что выводы и результаты диссертационного исследования Н.А. Истоминой находятся в контексте ранее опубликованных работ по теме диссертации.

Научные положения и результаты диссертационного исследования, характеризующие теоретические основы бюджетного планирования, методологию бюджетного планирования, методологический подход к исследованию бюджетного планирования в субъектах Федерации согласуются с фундаментальными научными работами ведущих отечественных и зарубежных исследователей, а также дополняют и развивают научные идеи, содержащиеся в указанных научных работах. Достоверность и обоснованность научно-практических выводов и рекомендаций подтверждаются грамотной аналитической обработкой достаточного объема данных, характеризующих эволюцию и современное состояние бюджетного планирования в субъектах Федерации, в том числе, программного бюджетного планирования и партисипаторного бюджетирования.

Представленные в диссертационной работе количественные оценки уровня развития программно-целевого бюджетного планирования и партисипаторного бюджетирования сопоставимы с выводами, представленными в научных публикациях и официальных материалах государственных органов (как федеральных, так и субъектов Федерации). Предложенные автором концептуальные предложения по развитию комплементарного бюджетного планирования в субъектах Федерации учитывают требования и положения нормативных документов Правительства РФ.

Достоверность научных положений, выводов и рекомендаций, представленных в диссертации, обеспечиваются также их обсуждением и одобрением на более чем 25 научно-практических конференциях; апробацией результатов в практической деятельности органов государственной власти и

местного самоуправления ряда субъектов Российской Федерации; отражением основных научных результатов в 77 научных публикациях, из которых 49 публикаций представлены в научных изданиях, рекомендованных ВАК, 5 статей - в изданиях, включенных в международные базы данных Scopus и Web of Science; кроме того, представленный список публикаций включает 9 монографий (из которых 4 выполнены лично автором).

На наш взгляд, можно сделать вывод о том, что научные положения, выводы и рекомендации, содержащиеся в диссертационном исследовании, обладают необходимым уровнем обоснованности и достоверности.

Новизна научных результатов, полученных в диссертационном исследовании.

При изучении диссертационной работы Истоминой Н.А. нами был сделан вывод о наличии в ней существенных научных результатов, полученных лично автором, и характеризующихся научной новизной.

1. Сформулированы содержательные положения научного подхода к исследованию бюджетного планирования в субъектах Федерации на основе согласованного применения основных положений теории государственного бюджета (а именно, положений, позволяющих идентифицировать и обосновать принцип плановости бюджета как имманентно присущей его характеристике), концепции бюджетирования, ориентированного на результат (с учетом авторских дополнений теоретической базы современных исследований результатного бюджетирования), положений теории открытого государства, определившими прозрачность в бюджетной сфере как предпосылку развития инновационных подходов в бюджетном планировании (§ 1.1. – 1.3.).

2. Дополнена и расширена совокупность научно-теоретических характеристик бюджетного планирования в целом и бюджетного планирования в субъектах Федерации – в частности. В диссертационном исследовании предложено и обосновано новое понятие в теории бюджетного

планирования – «комплементарное бюджетное планирование», сущность которого раскрыта посредством обоснования его признаков и аспектов. При рассмотрении бюджетного планирования в контексте понятийного аппарата и существенных характеристик бюджетной системы и бюджетного процесса, автором обоснована специфика комплементарного бюджетного планирования в системе бюджетного перераспределения (межвидового, межтерриториального, между категориями населения), а также определен состав и уточнено содержание государственных решений – организационных и финансовых – оказывающих влияние на бюджетное планирование в субъектах Федерации (§ 2.1. – 2.3.).

3. Доказана возможность применения системной, эволюционной и результатной методологий к исследованию бюджетного планирования в субъектах Федерации, что позволило обосновать комплементарную методологию бюджетного планирования, на основе которой предложить авторский комплементарный методический подход к исследованию бюджетного планирования в субъекте Федерации (системная методология – системно-институциональный методический подход, эволюционная методология – эволюционно-системный методический подход, результатная методология – результатно-компаративный подход). На основании разработанных методологических положений в диссертационном исследовании доказана возможность разделения субъектов бюджетного планирования в регионе на субъектов прямого и косвенного участия и раскрыты направления деятельности субъектов каждой группы. Новыми научными результатами являются также авторская трактовка совокупности направлений деятельности регионального финансового органа и совокупности направлений взаимодействия финансовых и налоговых органов в рамках бюджетного планирования (§ 3.1. – 3.3.).

4. Выявлены и содержательно охарактеризованы существенные периоды (этапы) эволюции бюджетного планирования в контексте традиционных и инновационных методов (в контексте традиционных методов – на примере

типичного субъекта Федерации, в контексте инновационных методов – на примере субъектов Федерации в целом). Автором обоснована инновационность программно-целевого метода бюджетного планирования, а также инновационность партисипаторного бюджетирования (которое является центральной инновационной практикой бюджетного планирования, характеризующейся наибольшим объемом новаций с точки зрения субъектов и объектов бюджетного планирования). На основании данных научных результатов выявлены и содержательно раскрыты этапы становления и развития программно-целевого метода в субъекте Федерации, дополненные динамическим анализом программной структуры расходов бюджетов субъектов Федерации, что позволило выявить и охарактеризовать тенденции становления программно-целевого бюджетного планирования в субъектах Федерации в целом. В диссертационном исследовании автором также идентифицированы этапы эволюции партисипаторного бюджетирования в субъектах Федерации, что в сочетании с ранее полученными результатами позволило подтвердить гипотезу о направленности эволюции бюджетного планирования в субъектах Федерации от традиционного к комплементарному бюджетному планированию (§ 4.1. – 4.3.).

5. Разработана и обоснована совокупность концептуальных положений, направленных на методическое обеспечение перспективного развития бюджетного планирования в субъектах Федерации в целях повышения открытости бюджетов и партисипаторного бюджетирования. С учетом выделенных автором стратегических доминант развития инновационных методов бюджетного планирования разработана авторская совокупность видов финансовых резервов, планирование которых в составе бюджетов субъектов Федерации будет содействовать повышению качества комплементарного бюджетного планирования. Разработаны и содержательно охарактеризованы концептуальная схема диагностики состояния комплементарного бюджетного планирования и алгоритмическая модель управления комплементарным бюджетным планированием в субъекте

Федерации в комплексе с обоснованной автором необходимостью учета принципа территориальной сегментации при разработке и реализации мероприятий по развитию партисипаторного бюджетирования и открытости бюджетов (§ 5.1. – 5.3.).

Теоретическая и практическая значимость полученных научных результатов. Сформулированные в диссертационном исследовании теоретические положения и результаты обеспечивают развитие научного фундамента бюджетного планирования как элемента бюджетного процесса и составляющей деятельности органов власти и управления. Разработанные теоретические положения сущности комплементарного бюджетного планирования, а также его признаков и аспектов, в сочетании с теоретическим обоснованием инновационности программно-целевого бюджетного планирования и партисипаторного бюджетирования могут быть использованы при проведении научных исследований в области региональных и муниципальных финансов.

Практическая значимость результатов диссертационной работы заключается в том, что их использование в деятельности финансовых органов на федеральном, региональном и муниципальном уровнях будет способствовать повышению качества проводимых преобразований в сфере бюджетного планирования, обеспечивать высокий уровень взаимодействия между институтами власти (управления) разных уровней с одной стороны и между институтами власти (управления) и иными субъектами (прежде всего, населением) – с другой.

Значимость результатов исследования для учебного процесса обусловлена возможностью разработки на их основе новых учебных программ и дисциплин, производных от базового предмета «Бюджетная система РФ», как на уровне бакалавриата, так и магистратуры, а также использования в учебном процессе курсов повышения квалификации государственным и муниципальных служащих.

Дискуссионные положения.

При общей высокой оценке диссертационного исследования в работе Н.А. Истоминой присутствует ряд дискуссионных положений и замечаний:

1. Характеристика теоретических подходов зарубежных авторов, сформировавших основу для возникновения концепции бюджетирования, ориентированного на результат, проведена в диссертационной работе, в значительной степени, на базе исследований, опубликованных в 50-60 годы XX века (п.1.2., с. 46-51). Не ясно, имеются ли научные исследования зарубежных ученых более поздних периодов, содержащие существенные научные положения для характеристики указанной концепции.
2. В диссертационном исследовании не представлена в достаточном объеме характеристика такого модуля комплементарного бюджетного планирования, как «комплементарные технологии передачи данных во внешнюю среду» (п.2.1., с. 97). При этом следует отметить, что в п.1.3., п. 4.3., а также в 5 главе автором рассмотрен вопрос о взаимодействии между органами власти и населением; вопрос о взаимодействии в рамках деятельности органов государственной власти раскрыт в п. 3.3. Это позволяет сделать вывод о наличии в диссертационной работе информации, посвященной технологиям передачи данных во внешнюю среду в процессе бюджетного планирования.
3. Перечень внешних ограничений в бюджетном планировании субъекта Федерации, представленный в п.3.1. (с. 146-147), по нашему мнению, является неполным. В частности, к внешним ограничениям автор не относит качество деятельности федеральных органов государственной власти РФ, хотя упоминает федеральные структуры как субъектов косвенного участия в бюджетном планировании субъекта Федерации в п. 3.3. (с. 165-172, таблица 14), а также относит качество деятельности органов государственной власти субъектов РФ к внутренним ограничениям в бюджетном планировании.
4. Исследование эволюции программно-целевого метода бюджетного планирования в субъектах Федерации автор, в том числе, проводит на

основе анализа удельного веса программных расходов бюджетов субъектов Российской Федерации (п. 4.2.2., с. 224-235). Возникает вопрос, по каким иным количественным показателям или качественным характеристикам может быть проведен подобный анализ эволюции программно-целевого метода? В случае наличия подобных показателей и (или) качественных характеристик требует уточнения позиция автора в отношении того, почему исследование было построено без их учета.

5. В диссертационной работе автор трактует резервирование как функциональное условие развития комплементарного бюджетного планирования (п.5.2., с. 260-271). На наш взгляд, недостаточно ясно, является ли резервирование единственным функциональным условием, существуют ли другие условия развития комплементарного бюджетного планирования, которые можно трактовать как функциональные.

Заключение и оценка диссертационного исследования.

Несмотря на указанные дискуссионные положения, во-многом, связанные с многоаспектностью и сложностью объекта и предмета диссертационного исследования, а также разноплановостью и неоднозначностью реализуемых в настоящее время в Российской Федерации бюджетных реформ, диссертационное исследование Истоминой Н.А. заслуживает общей положительной оценки как самостоятельная, научно-квалификационная работа, в которой на основе проведенных автором исследований получены значимые научно-методологические и практические результаты в области теории, методологии и практики бюджетного планирования в субъектах Федерации.

Область диссертационного исследования соответствует п: 1.4 «Современные концепции и теории финансов и их использование в деятельности финансовых институтов»; 2.3 «Теория, методология, методика финансового планирования на уровне государства и муниципальных образований»; 2.4 «Бюджетное и налоговое прогнозирование и планирование

в рыночной экономике» Паспорта специальности ВАК РФ 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит.

На основании всего изложенного выше представляется возможным заключить, что диссертационная работа Истоминой Натальи Александровны на тему «Бюджетное планирование в субъектах Федерации в условиях открытости бюджетов и партисипаторного бюджетирования: теория и методология» соответствует критериям, установленным в пп. 9-14 «Положения о присуждении учёных степеней», утвержденного Постановлением Правительства РФ от 24.09.2013 г. № 842, а ее автор, Истомина Наталья Александровна, заслуживает присуждения ученой степени доктора экономических наук по специальности 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит.

Профессор кафедры финансов
Саратовского социально-экономического
института (филиала) федерального
государственного бюджетного
образовательного учреждения
высшего образования «Российский
экономический университет имени Г.В. Плеханова»,
доктор экономических наук, профессор
специальность, по которой защищена
диссертация: 08.00.10 – Финансы, денежное
обращение и кредит

Ермакова Елена Алексеевна

09.08.2019

Адрес: 410003, г. Саратов,
ул. Радищева, д.89
Тел. +7 (905) 033-38-88
E-mail: eaе13@mail.ru

Подпись Е.А. Ермаковой заверяю



С. Ермаковой Е.А. заверяю

Управления
персоналом

И.В. Голубева