

ОТЗЫВ ОФИЦИАЛЬНОГО ОППОНЕНТА

Сабитовой Нади Михайловны

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, цели и задач исследования.

Тема диссертационного исследования Истоминой Н.А. является актуальной в связи с совокупностью следующих взаимосвязанных причин. Во-первых, в условиях федеративного государства все аспекты деятельности органов власти отдельных территорий страны (в Российской Федерации – субъектов РФ) играют важную роль в достижении общегосударственных целей устойчивого развития и повышения уровня жизни населения; в связи с этим поиск направлений совершенствования указанных аспектов деятельности является важной научной задачей. Во-вторых, высокие темпы реформирования бюджетного процесса на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации обуславливают необходимость теоретического и методологического осмысления проводимых преобразований, что позволит повысить качество реформ, обеспечить их высокую результативность и оптимизировать сроки; повышение открытости бюджетов и развитие партисипаторного бюджетирования являются ключевой составляющей реформ в бюджетной сфере РФ. В-третьих, собственно бюджетное планирование, с одной стороны, является исторически традиционным элементом деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, а с другой стороны, в условиях повышения открытости бюджетов и партисипаторного бюджетирования подвергается существенным изменениям, позволяющим выдвинуть гипотезу об эволюции бюджетного планирования от традиционного формата к новому формату, требующему соответствующего научного и методологического обоснования.

В связи с вышеизложенным, также представляется актуальной цель диссертационного исследования и сформулированные на ее основе задачи. В соответствии с поставленной целью, диссертационное исследование Н.А. Истоминой направлено на развитие теоретико-методологических основ бюджетного планирования в субъектах Федерации, обоснование методических подходов к исследованию бюджетного планирования в контексте взаимосвязи традиционных и инновационных методов, определение концептуальных направлений развития бюджетного планирования в субъектах Федерации в условиях повышения открытости бюджетов и партисипаторного бюджетирования. Совокупность указанных в диссертационном исследовании задач логически обоснованы необходимостью достижения поставленной цели.

Достоверность и обоснованность научных результатов, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертационном исследовании.

Достоверность и обоснованность научных результатов, выводов и рекомендаций, представленных в диссертационном исследовании, базируется на детальном системном изучении широкого перечня источников информации, корректной интерпретации суждений ведущих исследователей в области бюджетного планирования, теории государственных финансов, концепции бюджетирования, ориентированного на результат, проведении авторских расчетов на основе открытой бюджетной информации, грамотном обобщении перспективных направлений развития бюджетного планирования в субъектах Федерации.

Кроме проведенного обобщения значительного количества теоретических источников (среди которых особого внимания заслуживают работы в области государственных финансов и государственного бюджета, опубликованные в XIX-XX веках, а также опубликованные на языке оригинала исследования зарубежных ученых, связанные с результатным бюджетированием) обоснованность выводов автора подтверждается аналитической обработкой данных, характеризующих современную практику

бюджетного планирования в субъектах Федерации, включая программно-целевое планирование и партисипаторное бюджетирование. В частности, исследование практики партисипаторного бюджетирования построено на комплексном анализе данных Министерства финансов РФ, представительства Всемирного Банка в Российской Федерации, а также материалов, характеризующих результаты, достигнутые конкретными субъектами Федерации.

Возможность достижения цели диссертационного исследования, которая предполагает развитие теоретико-методологических основ бюджетного планирования в субъектах Федерации в условиях повышения открытости бюджетов, а также аргументированность и корректность авторских выводов в отношении прозрачности (открытости) в бюджетной сфере, определяются использованием в диссертационном исследовании информационных ресурсов ведущих международных финансовых институтов (помимо Всемирного банка): Партнерства открытых правительств (Open Government Partnership), Глобальной инициативы по обеспечению бюджетно-финансовой прозрачности (Global Initiative for Fiscal Transparency, GIFT), Международного валютного фонда, Организации экономического сотрудничества и развития.

Обоснованность и достоверность авторской методологии бюджетного планирования в субъектах Федерации, а также оригинального комплементарного методического подхода к исследованию бюджетного планирования в субъектах Федерации подтверждаются использованием в качестве научного фундамента положений общей теории систем, теории эволюционного развития (в том числе, эволюционного развития в экономике), теоретических подходов к оценке эффективности (продуктивности) государственных расходов в рамках теории государственного и муниципального управления, институциональной теории. Особого внимания заслуживает грамотное применение положений институциональной экономической теории, с учетом которых понятие

«институт» трактуется одновременно как совокупность формализованных правил и норм поведения и как совокупность организаций (структур), выполняющих определенные функции.

Корректность и достоверность гипотезы об эволюции бюджетного планирования в субъекте Федерации от традиционного бюджетного планирования к комплементарному подтверждаются обобщением материалов в области планирования доходов, планирования расходов и планирования дотаций по типичному субъекту Федерации за период 1999-2018 годов. Это позволило идентифицировать и охарактеризовать этапы эволюции традиционных методов бюджетного планирования, выявить и раскрыть этапы становления и развития программно-целевого метода бюджетного планирования.

Достоверность научно-практических результатов диссертационного исследования, в частности, концептуальных решений в области перспективного развития бюджетного планирования в субъектах Федерации, обусловлена обобщением в диссертационной работе положений, содержащихся в разработанных на уровне Правительства РФ и Министерства финансов РФ программ (концепций) в области развития бюджетной грамотности, инициативного бюджетирования, управления общественными (государственными и муниципальными) финансами. Автором продемонстрировано глубокое знание реальных процессов, характерных для современной практики развития общественных финансов в РФ в целом и бюджетного планирования – в частности, понимание необходимости и содержательной специфики проводимых и запланированных к реализации реформ в указанных сферах.

В общем плане, обоснованность и достоверность научных результатов, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертационном исследовании, подтверждаются использованием совокупности как общих, так и специальных методов научного познания, определивших возможность постановки и достижения цели диссертационной работы, одобрением

полученных результатов на международных и всероссийских научных конференциях, а, кроме того, реальным практическим применением выводов и рекомендаций автора в деятельности органов государственной власти (местного самоуправления) Свердловской, Иркутской, Новосибирской областей, Пермского края, Ханты-Мансийского автономного округа-Югры.

Положения диссертационного исследования, характеризующие степень его научной новизны.

В диссертационном исследовании присутствуют значимые научные результаты, полученные автором лично, которые могут быть охарактеризованы как важное научное достижение.

Представим характеристику наиболее весомых новых научных результатов, полученных в диссертационном исследовании.

1. С целью развития теоретических основ бюджетного планирования в субъектах Федерации автором выработан собственный научный подход к исследованию бюджетного планирования в субъектах Федерации (1 глава), отличительной особенностью которого является теоретическая платформа, включающая положения теории государственных финансов и государственного бюджета, концепции бюджетирования, ориентированного на результат, и теории (концепции) открытого государства. Подобный синтез научных положений позволил сформировать теоретическую основу и определить ключевой вектор научного поиска – исследование эволюции бюджетного планирования в субъектах Федерации от традиционного к комплементарному с учетом взаимосвязи традиционных и инновационных методов бюджетного планирования, а также определение концептуальных направлений развития бюджетного планирования в субъектах Федерации в условиях повышения открытости бюджетов и партисипаторного бюджетирования. Научные результаты, полученные автором в связи с отдельными составляющими теоретической платформы исследования бюджетного планирования в субъектах Федерации и характеризующиеся научной новизной, выражаются в идентификации

плановости бюджета как его неотъемлемой характеристики (с. 20-45), дополнении теоретической базы исследований бюджетирования, ориентированного на результат (с. 53-66), обосновании положений, регламентирующих специфику прозрачности в бюджетной сфере и интеграции партисипаторного бюджетирования в политику бюджетной открытости (с. 70-81).

2. Научной новизной характеризуется совокупность разработанных автором научно-теоретических положений в области бюджетного планирования в субъектах Федерации (2 глава). В качестве базового понятия для целей исследования введено в научный оборот понятие «комплементарное бюджетное планирование» (с. 96-97), которое ранее не выделялось в современных исследованиях теории бюджетного планирования. Автором разработана и содержательно интерпретирована совокупность признаков и аспектов комплементарного бюджетного планирования (с.97-108), таким образом, сформирован научно-теоретический базис дальнейших исследований эволюции бюджетного планирования в субъектах Федерации от традиционного к комплементарному. Это также позволило диссертанту раскрыть содержание комплементарного бюджетного планирования через контекст бюджетного перераспределения (с. 109-129) и представить оригинальную трактовку организационных и финансовых государственных решений, оказывающих влияние на бюджетное планирование в субъектах Федерации (с.129-140).

3. С целью исследования эволюции бюджетного планирования в субъектах Федерации от традиционного к комплементарному разработан и обоснован оригинальный комплементарный методический подход, который, в отличие от имеющихся исследований, построен на логической взаимосвязи и взаимообусловленности эволюционно-системного, системно-институционального и результатно-компаративного подходов (п. 3.2.). Корректность и обоснованность авторского методического подхода базируется на авторской комплементарной методологии бюджетного

планирования (п.3.1.), в состав которой входит системная, эволюционная и результатная методологии. Логическая обусловленность комплементарного методического подхода к исследованию бюджетного планирования в субъектах Федерации положениями комплементарной методологии бюджетного планирования, а также детальная характеристика их содержания представляется важным научным результатом, обладающим научной новизной. В связи с важностью институциональной (субъектной) составляющей бюджетного планирования представляется необходимым выделить такие научные результаты диссертационного исследования, как разделение участников бюджетного планирования в субъектах Федерации на субъектов прямого и косвенного участия (с. 165-172), авторская трактовка направлений деятельности регионального финансового органа (с. 173-174), оригинальная совокупность направлений информационного взаимодействия финансовых и налоговых органов в процессе планирования налоговых доходов бюджетов (с. 169-170).

4. Как важный научный результат, обладающий научной новизной, можно оценить идентификацию этапов эволюции бюджетного планирования в субъектах Федерации в условиях открытости бюджетов и партисипаторного бюджетирования по двум ключевым блокам: планирование на основе традиционных методов и планирование на основе инновационных методов (с обоснованием инновационности программно-целевого бюджетного планирования и партисипаторного бюджетирования), что позволило доказать гипотезу о трансформации бюджетного планирования в субъектах Федерации от традиционного к комплементарному (4 глава). Этапы эволюции традиционных методов бюджетного планирования идентифицированы автором на основании эволюционно-системного и системно-институционального методических подходов (с.176-210), этапы становления и развития программно-целевого метода бюджетного планирования определены на основании системно-институционального методического подхода (с.210-235), этапы эволюции

партисипаторного бюджетирования идентифицированы на базисе результатно-компаративного подхода (с.236-249).

5. Элементы научной новизны присущи научным результатам, полученным автором при исследовании и собственной интерпретации перспектив развития бюджетного планирования в субъектах Федерации в целях повышения открытости бюджетов и партисипаторного бюджетирования (5 глава). Особенно хотелось бы отметить разработанную автором совокупность видов финансовых резервов, включение которых в плановые показатели бюджетов субъектов Федерации будет способствовать повышению качества комплементарного бюджетного планирования (с.260-271). Научной новизной обладают также разработанные автором схема диагностики состояния комплементарного бюджетного планирования (с.282-287) и алгоритмическая модель управления комплементарным бюджетным планированием в субъекте Федерации (с.291-295). Кроме того, новацией автора следует считать обоснование необходимости учета принципа территориальной сегментации при измерении потенциала партисипаторного бюджетирования и потребности в максимальной открытости бюджетов (с.287-291).

Значение результатов исследования для науки и практики.

Теоретические результаты диссертационного исследования Истоминой Н.А. дополняют и расширяют существующий понятийный аппарат бюджетного процесса – в целом и бюджетного планирования – в частности, теоретические подходы к сущности и содержанию бюджетного планирования, институциональную основу бюджетного планирования в субъектах Федерации. Результаты исследования в плане теории представляется возможным охарактеризовать как имеющие важное значение для современной финансовой науки.

Достигнутые в диссертационном исследовании Истоминой Н.А. методологические и практические результаты имеют конкретное прикладное значение для последовательной трансформации бюджетного планирования в

субъектах Федерации в контексте повышения открытости бюджетов и развития партисипаторного бюджетирования с учетом необходимости повышения качества деятельности органов государственной власти субъектов РФ в бюджетной сфере. Рекомендации автора могут быть использованы для разработки программных документов на федеральном и региональном уровне, связанных с вопросами организации бюджетного процесса в целом и бюджетного планирования – в частности, с развитием партисипаторного бюджетирования, а также практической деятельности в сфере финансовой и бюджетной грамотности, реализацией принципа открытости (прозрачности) бюджетной системы по всем направлениям.

Дискуссионные положения и замечания.

1. При системном представлении содержания теоретической платформы исследования (п. 1.3, рисунок 4) в качестве элемента теоретической платформы указана «теория открытого государства». На наш взгляд, более глубокое исследование содержания теории открытого государства в п. 1.3 (с. 67-70) позволило бы еще более усилить обоснованность авторских выводов.
2. В качестве одного из признаков комплементарного бюджетного планирования (п. 2.1, с. 98-105, рисунок 6) автором предложен признак «диверсификация экономических агентов, участвующих в процессе бюджетного планирования». Диссертационная работа в этой части была бы более интересной при наличии исчерпывающей совокупности групп экономических агентов, которые вовлекаются в процесс планирования в процессе его эволюции от традиционного к комплементарному, а также при наличии характеристики указанных групп. Следует отметить, что в качестве основных групп таких агентов автор упоминает население и общественные организации, при этом не ясно, можно ли дополнить данный перечень такими субъектами, как государственные (муниципальные) учреждения, государственные (муниципальные)

унитарные предприятия, частные некоммерческие учреждения, коммерческие организации.

3. При описании авторской (оригинальной) совокупности вариантов информационного взаимодействия финансовых и налоговых органов в процессе планирования налоговых доходов бюджетов (п. 3.3, с. 169-170) все варианты информационного взаимодействия представлены как равноценные; в работе следовало бы уточнить, какие из вариантов использовались в качестве приоритетных на различных этапах эволюции планирования налоговых доходов бюджета субъектов Федерации, какие являются наиболее актуальными на современном этапе с учетом требований Постановления Правительства РФ от 23 июня 2016 г. № 574 «Об общих требованиях к методике прогнозирования поступлений доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации».
4. При исследовании эволюции нормативного метода планирования расходов бюджета как элемента традиционного бюджетного планирования в субъекте Федерации (с. 189-193, таблица 17, приложения В, Г) автор справедливо упоминает о том, что в рамках бюджетного планирования на 2008-2018 годы стоимостные значения финансовых нормативов в нормативных документах Правительства субъекта Федерации или финансового органа субъекта Федерации не устанавливались. Диссертационное исследование выиграло бы в случае представления аналитических данных о параметрах указанных нормативов, полученных из нормативно-правовых документов или официальных информационных ресурсов (систем), на основании которых осуществлялось нормативное планирование в рассматриваемом субъекте Федерации в 2008-2018 годах.
5. Выделяя в качестве одной из стратегических доминант развития инновационных методов бюджетного планирования в субъектах Федерации внедрение проектного подхода (проектного управления) (с. 251-256), автор, исходя из содержания работы, оценивает данную

новацию положительно. На наш взгляд, для представления в диссертационном исследовании более широкого спектра взглядов и позиций было бы уместно раскрыть недостатки и проблемы практического использования проектного подхода (проектного управления) в процессе бюджетного планирования в субъектах Федерации.

Заключение.

Вышеизложенные дискуссионные положения и замечания не снижают общей положительной оценки диссертационного исследования Н.А. Истоминой, кроме того, могут определить проблематику и конкретные направления перспективных научных исследований соискателя ученой степени.

Диссертационное исследование Истоминой Н.А. выполнено самостоятельно, на актуальную тему, характеризуется значимыми научными, методологическими и практическими результатами, обладающими высокой ценностью для науки и практики. Результаты исследования, а также его отдельные теоретические и аналитические составляющие были опубликованы автором с 2010 года в 77 научных работах, в том числе, в 9 индивидуальных и коллективных монографиях, 5 статьях в изданиях, входящих в международные реферативные базы данных, 49 статьях в изданиях, входящих в Перечень ведущих рецензируемых научных изданий ВАК России, общим объемом 76,7 п. л., в том числе авторских – 75,0 п. л. Результаты исследования получили одобрение на более чем 25 международных, всероссийских и региональных научно-практических конференциях, а также были использованы при выполнении научных работ в рамках государственных заданий Министерства образования и науки РФ, гранта РГНФ, хоздоговорного исследования.

Сформулированные нами в настоящем отзыве положения, характеризующие актуальность темы исследования, его целей и задач, достоверность и обоснованность научных результатов, выводов и

рекомендаций, полученные научные результаты и их значение для науки и практики позволяют заключить, что диссертация Истоминой Натальи Александровны на тему «Бюджетное планирование в субъектах Федерации в условиях открытости бюджетов и партисипаторного бюджетирования: теория и методология» соответствует критериям Положения о присуждении учёных степеней, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 24.09.2013 г. № 842. Автор диссертации, Истомина Наталья Александровна, заслуживает присуждения ученой степени доктора экономических наук по специальности 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит.

Официальный оппонент -
профессор кафедры финансовых рынков
и финансовых институтов
Федерального государственного
автономного образовательного учреждения
высшего образования
«Казанский (Приволжский)
федеральный университет»,
доктор экономических наук
(специальности 08.00.10 - Финансы,
денежное обращение и кредит),
профессор

Адрес: 420012, г. Казань,
ул. Бутлерова, д.4
Тел. +7 (903) 388-95-99
e-mail: sabitovanm@mail.ru

Подпись Н.М. Сабитовой заверяю



Надия Михайловна Сабитова

11.09.2019

