

«УТВЕРЖДАЮ»
Первый проректор
ФГБОУ ВО «Северо-Осетинский
государственный университет
имени Коста Левановича Хетагурова»,
доктор экономических наук, профессор
Л.А. Агузарова
« 11 » сентября 2019 г.

ОТЗЫВ

**ведущей организации ФГБОУ ВО «Северо-Осетинский
государственный университет имени Коста Левановича Хетагурова»
на диссертационное исследование Истоминой Натальи Александровны на
тему «Бюджетное планирование в субъектах Федерации в условиях
открытости бюджетов и партисипаторного бюджетирования: теория и
методология» на соискание ученой степени доктора экономических наук
по специальности 08.00.10 - Финансы, денежное обращение и кредит**

Актуальность темы диссертационного исследования.

Диссертационное исследование Истоминой Н.А. посвящено исследованию теоретико-методологических основ бюджетного планирования в субъектах Российской Федерации в условиях современной трансформации бюджетного планирования от ведомственного направления деятельности органов власти и управления, основанного на традиционных методах, к комплементарному бюджетному планированию, базирующемуся на сочетании традиционных и инновационных методов и предполагающему диверсификацию экономических агентов, участвующих в процессе планирования. Указанное направление научных исследований представляется актуальным по следующим причинам.

Во-первых, достижение среднесрочных и долгосрочных целей социально-экономического развития Российской Федерации в целом и ее субъектов, в частности, а также построение деятельности органов власти и управления на основании проектных решений, обуславливает необходимость совершенствования программно-целевого бюджетного планирования, активизацию практики партисипаторного бюджетирования во всех регионах

страны при сохранении значимости и повышению качества традиционных методов бюджетного планирования.

Во-вторых, деятельность органов власти и управления в целом, в том числе деятельность в рамках бюджетного процесса становится все более прозрачной и подконтрольной населению страны, регионов, муниципальных образований, вследствие чего важно обеспечить соответствующее научное обоснование инновационных методов бюджетного планирования, в наибольшей степени предполагающих открытость и прозрачность в сравнении с традиционными методами.

В-третьих, теоретические положения, характеризующие сущность бюджетного планирования, представленные в научно-исследовательских публикациях, недостаточно отражают важные и существенные новации, характерные для современного этапа развития бюджетного планирования.

В-четвертых, перспективное развитие бюджетного планирования в субъектах Федерации рационально выстраивать с учетом существенных этапов эволюции планирования в каждом регионе, а также общих закономерностей, присущих всем субъектам Федерации, что позволит учесть проблемы и недостатки предыдущих периодов, оптимизировать временные и финансовые затраты на внедрение инновационных методов в бюджетном планировании.

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

Обоснованность и достоверность научных положений, выводов и рекомендаций, представленных в диссертационном исследовании, подтверждаются применением общенаучных и специальных методов познания, критическим анализом и учетом положений научных теорий в области бюджета, бюджетной системы и бюджетного планирования (что было обеспечено изучением и обобщением содержания значительного объема публикаций отечественных и зарубежных экономистов).

Выводы и результаты научного исследования базируются на изучении, обработке и интерпретации содержания обширного спектра

информационных источников, к которым, в том числе, относятся: законодательные, нормативно-правовые акты федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, аналитические материалы Министерства финансов Российской Федерации, материалы Представительства Всемирного банка в России.

Обоснованность полученных результатов подтверждается личным участием автора диссертационного исследования при выполнении проекта РГНФ (в настоящее время – РФФИ), государственных заданий Минобрнауки РФ, а также хоздоговорного исследования.

Основные положения диссертационного исследования опубликованы в 77 печатных работах, из них 9 монографий, 5 статей в изданиях, входящих в международные реферативные базы данных, 49 статей в изданиях, входящих в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов ВАК России. Общий объем публикаций – 76,7 п. л., в том числе авторских – 75,0 п. л., в изданиях, рекомендованных ВАК – 23,5 п. л., в том числе авторских – 22,5 п. л.

Выводы об обоснованности и достоверности научных положений, выводов и рекомендаций, представленных в диссертационном исследовании, базируются также на положительной оценке полученных результатов в ходе их обсуждения на научно-практических конференциях, а также на внедрении данных результатов в практику деятельности органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, исследовательских и образовательных учреждений и организаций. Это предопределило не только научную обоснованность и достоверность положений, выводов и рекомендаций, но и их новизну. Содержание работы, достигнутые в ней результаты отвечают поставленной цели и сформулированным задачам, обладают значительной научной новизной.

Значение результатов диссертационного исследования для теории и практики.

Диссертационное исследование состоит из введения, 5 глав, заключения, списка литературы, включающего 374 наименования, 6 приложений.

В первой главе «Теоретические аспекты исследования бюджетного планирования» раскрыты основные положения научного подхода к исследованию бюджетного планирования в субъектах Федерации, основанного на сочетании положений теорий государственных финансов и государственного бюджета, концепции бюджетирования, ориентированного на результат, теории открытого государства.

Вторая глава «Научно-теоретические аспекты исследования бюджетного планирования в субъектах Федерации» посвящена обоснованию понятия «комплементарное бюджетное планирование», характеристике признаков и аспектов комплементарного бюджетного планирования, выявлению его специфики в контексте бюджетного перераспределения, уточнению содержания организационных и финансовых государственных решений, оказывающих влияние на бюджетное планирование в субъектах Федерации.

В третьей главе «Методологические аспекты исследования бюджетного планирования в субъектах Федерации в условиях открытости бюджетов и партисипаторного бюджетирования» обоснована сущность комплементарной методологии бюджетного планирования, предложен авторский методический подход к исследованию бюджетного планирования в субъекте Федерации, обосновано разделение субъектов бюджетного планирования как компонента деятельности органов государственной власти на региональном уровне на субъектов прямого и косвенного участия, представлена авторская трактовка направлений деятельности регионального финансового органа, разработана оригинальная совокупность вариантов информационного взаимодействия финансовых и налоговых органов в процессе планирования налоговых доходов бюджетов.

Четвертая глава «Оценка тенденций и особенностей бюджетного планирования в субъектах Федерации в условиях повышения открытости

бюджетов и партисипаторного бюджетирования» направлена на идентификацию этапов эволюции традиционных методов бюджетного планирования в субъекте Федерации, обоснование инновационности программно-целевого метода бюджетного планирования и партисипаторного бюджетирования, а также выявление этапов становления и развития указанных методов бюджетного планирования в целях подтверждения гипотезы об эволюции бюджетного планирования в субъектах Федерации от традиционного к комплементарному.

В пятой главе «Перспективы развития бюджетного планирования в субъектах Федерации в целях повышения открытости бюджетов и партисипаторного бюджетирования» выделены интегральные и частные проблемы комплементарного бюджетного планирования в субъекте Федерации, раскрыты ключевые стратегические доминанты развития инновационных методов бюджетного планирования с учетом специфики государственного влияния на цели развития территорий, сформулирована авторская позиция в отношении видов финансовых резервов и необходимости учета принципа территориальной сегментации в контексте повышения качества комплементарного планирования в целом и измерения потенциала партисипаторного бюджетирования (потребности в максимальной открытости бюджетов) в частности, приведена и охарактеризована концептуальная схема диагностики состояния комплементарного бюджетного планирования, а также описана разработанная автором алгоритмическая модель управления комплементарным бюджетным планированием в субъекте Федерации.

Новизна и значимость для науки концептуальных положений и практических рекомендаций, содержащихся в диссертации.

Теоретическая и практическая новизна диссертационной работы нами оценивается в следующих направлениях:

1. Предложена и охарактеризована теоретическая платформа исследования бюджетного планирования, включающая в себя положения теорий государственных финансов и государственного бюджета, концепцию

бюджетирования, ориентированного на результат, а также теорию открытого государства. В рамках первого блока теоретической платформы исследования бюджетного планирования охарактеризована плановость бюджета как его неотъемлемая характеристика, а также уточнено, что плановость бюджета в процессе эволюции сохраняется в традиционной форме и обогащается новыми элементами (с.с. 42-44). В рамках второго блока исследования бюджетного планирования дополнена теоретическая база современных исследований бюджетирования, ориентированного на результат (в части действий субъектов (институтов) на различных стадиях бюджетного процесса, характеристики краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных результатов использования бюджетных средств, мотивированных и немотивированных причин отклонения фактических результатов использования бюджетных средств от плановых результатов, видов конкуренции в рамках бюджетирования, ориентированного на результат) (с.с. 53-59). В рамках третьего блока исследования бюджетного планирования теоретической платформы обоснованы положения, регламентирующие специфику прозрачности в бюджетной сфере и интеграции партисипаторного бюджетирования в политику бюджетной открытости с соответствующей корректировкой процедур бюджетного планирования (с.с. 76-82).

2. Дополнены научно-теоретические основы бюджетного планирования в субъекте Федерации. С точки зрения терминологического аппарата обосновано введение в научный оборот понятия «комплементарное бюджетное планирование», охарактеризованы его модули, предложена и раскрыта авторская совокупность признаков и аспектов комплементарного бюджетного планирования. Это позволило обосновать специфику комплементарного планирования в системе бюджетного планирования в целом (с.с. 97-107). С точки зрения места и роли в бюджетном процессе раскрыто содержание комплементарного бюджетного планирования через призму бюджетного перераспределения, а также уточнено содержание и представлена авторская трактовка организационных и финансовых государственных решений,

оказывающих влияние на бюджетное планирование в субъектах Федерации (с. 114-120).

3. Разработана комплементарная методология бюджетного планирования с целью проведения исследования бюджетного планирования в субъектах Федерации, включающая системную, эволюционную и результатную методологию. На основе авторской комплементарной методологии обоснован авторский методический подход к исследованию бюджетного планирования в субъекте Федерации, принципиальным отличием которого является сочетание эволюционно-системного, системно-институционального и результатно-компаративного подходов (с. 156-165). В рамках характеристики институциональной (субъектной) составляющей бюджетного планирования в субъекте Федерации обосновано разделение субъектов бюджетного планирования на субъектов прямого и косвенного участия, предложена авторская трактовка направлений деятельности регионального финансового органа в процессе бюджетного планирования, охарактеризована оригинальная совокупность вариантов информационного взаимодействия финансовых органов субъектов Федерации и налоговых органов в процессе планирования налоговых доходов бюджетов (с. 166-172).

4. На основе эволюционно-системного и системно-институционального методических подходов выявлены и описаны этапы эволюции традиционных методов бюджетного планирования в субъекте Федерации (с. 189-197). С целью выявления этапов и особенностей эволюции инновационных методов бюджетного планирования обоснована инновационность программно-целевого метода бюджетного планирования и партисипаторного бюджетирования. На основе системно-институционального методического подхода выявлены и раскрыты содержательные этапы становления и развития программно-целевого метода бюджетного планирования в субъекте Федерации, в том числе, определены характерные взаимосвязи институтов регионального уровня в процессе программно-целевого планирования (с. 210-221). На основе динамического анализа программной

структуры бюджетов в рамках системно-институционального подхода выявлены тенденции становления программно-целевого планирования в субъектах Федерации. На основе результатно-компаративного подхода выявлены этапы эволюции партисипаторного бюджетирования в субъектах Федерации, что, в совокупности с проведенным исследованием эволюции программно-целевого бюджетного планирования, подтвердило гипотезу об эволюции бюджетного планирования от традиционного к комплементарному бюджетному планированию (с.с. 236-241).

5. В целях разработки концептуальных направлений совершенствования бюджетного планирования в субъектах Федерации обоснованы принципиальные стратегические ориентиры (доминанты) развития инновационных методов бюджетного планирования; предложены и обоснованы концептуальные направления совершенствования бюджетного планирования в субъектах Федерации, включающие диагностику состояния комплементарного бюджетного планирования в субъекте Федерации на основе концептуальной авторской схемы, учет принципа территориальной сегментации при измерении потенциала партисипаторного бюджетирования и потребности в максимальной открытости бюджетов, управление комплементарным бюджетным планированием в субъекте Федерации на основе авторской алгоритмической модели (с.с. 255-260, 291-293). Разработана авторская совокупность видов финансовых резервов, назначение которой заключается в повышении качества комплементарного бюджетного планирования (с.с. 264-269).

Значимость результатов диссертационного исследования для науки и практики состоит в:

- развитию научных положений в области теории и методологии бюджетного планирования в субъектах Федерации, в том числе, разработке и обосновании научно-теоретических положений бюджетного планирования, обосновании комплементарной методологии бюджетного планирования и методического подхода к исследованию бюджетного планирования в субъекте Федерации;

- идентификации этапов эволюции традиционных методов бюджетного планирования в субъекте Федерации;
- обосновании инновационности программно-целевого метода бюджетного планирования и партисипаторного бюджетирования, а также содержания этапов становления и развития программно-целевого метода бюджетного планирования и партисипаторного бюджетирования в субъектах Федерации;
- разработке концептуальных решений, направленных на совершенствование и развитие бюджетного планирования в субъектах Федерации (к которым, в частности, относятся схема диагностики состояния комплементарного бюджетного планирования в субъекте Федерации, учет принципа территориальной сегментации при измерении потенциала партисипаторного бюджетирования и потребности в максимальной открытости бюджетов, алгоритмическая модель управления комплементарным бюджетным планированием в субъекте Федерации).

Значимость результатов исследования для практической деятельности подтверждается использованием результатов диссертационного исследования в деятельности Департамента по местному самоуправлению Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области при организации взаимодействия с органами местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области; Министерством финансов Свердловской области при подготовке документов и материалов, связанных с реализацией бюджетной политики на региональном уровне; Правительством Иркутской области при подготовке документов и материалов для разработки и реализации мероприятий в области бюджетной политики и бюджетного планирования; Законодательным собранием Пермского края при подготовке документов и материалов, связанных с бюджетным процессом на региональном уровне в рамках полномочий законодательного органа субъекта РФ, а также органами местного самоуправления Свердловской области, Новосибирской области и Ханты-

Мансийского автономного округа – Югры, исследовательскими и образовательными учреждениями.

Дискуссионные вопросы и замечания по работе.

Отмечая высокий теоретико-методологический уровень, научную новизну и очевидную практическую направленность диссертационного исследования Истоминой Н.А., необходимо остановиться на ряде положений, которые являются дискуссионными и нуждаются в дополнительном научном обосновании. К таким положениям мы бы отнесли следующие.

1. Раскрывая содержательные особенности концепции бюджетирования, ориентированного на результат (сс. 46-52), автор уделяет особое внимание теории бюджетного инкрементализма А. Вильдавски, как научного направления, на фоне которого сформировались содержательные положения бюджетирования, ориентированного на результат. При этом не представлена авторская точка зрения в отношении того, насколько для современного этапа эволюции бюджетного планирования в целом и бюджетного планирования в субъектах Федерации, в частности, актуальны отдельные элементы бюджетного инкрементализма.

2. Исследуя научно-теоретические аспекты бюджетного планирования в субъектах Российской Федерации, автор выделяет три вида бюджетного перераспределения: межвидовое, межтерриториальное и перераспределение между категориями населения (сс. 114-125). Вместе с тем, из текста диссертации не совсем ясно, к какому виду перераспределения относятся привлечение кредитных источников финансирования дефицита бюджета, а также формирование и погашение государственного долга. Кроме того, не уделяется, на наш взгляд, должного внимания влиянию долговой политики региона на процесс бюджетного планирования.

3. Требуется, на наш взгляд, дополнительное обоснование комплементарный методический подход к исследованию бюджетного планирования в субъектах Федерации (сс. 159-165), включающий эволюционно-системный, системно-институциональный и результатно-

компаративный подходы для идентификации и оценки показателей, характеризующих становление и развитие партисипаторного бюджетирования в субъектах Федерации, в части обоснования преимуществ именно результатно-компаративного подхода по сравнению с системно-институциональным методическим подходом.

4. Исследуя этапы эволюции партисипаторного бюджетирования в субъектах Федерации (с.с. 239-248), автор акцентирует основное внимание на Программе поддержки местных инициатив (ППМИ), реализуемой в Российской Федерации при поддержке Всемирного Банка. При этом другие форматы (практики) партисипаторного бюджетирования только упоминаются, но не подвергаются соответствующему анализу в их эволюционном развитии.

5. Предложенные соискателем концептуальные направления совершенствования бюджетного планирования в субъектах Федерации, дополненные разработками в части резервирования бюджетных средств как функционального условия развития комплементарного бюджетного планирования (с.с. 260-269) при определенном обобщении могли быть рекомендованы как авторская концепция развития бюджетного планирования в субъектах Федерации. Однако в диссертационной работе указанные научные результаты представлены лишь как отдельные положения бюджетного планирования.

Тем не менее, указанные замечания и пожелания, носящие дискуссионный характер, не снижают общую теоретическую значимость и практическую актуальность проведенного диссертационного исследования, не затрагивают его концептуальных основ в силу наличия элементов существенной научной новизны, придающих работе теоретическую и практическую ценность.

Оценка содержания диссертации, ее завершенности, подтверждение публикаций автора и их полноты.

Изучение содержания диссертации, ее выводов, научного аппарата свидетельствуют о том, что исследование Истоминой Н.А. имеет

методологическую и теоретическую актуальность, ярко выраженную научную направленность. В ней развернута авторская концепция бюджетного планирования в субъектах Федерации в условиях открытости бюджетов и партисипаторного бюджетирования. Представленные к защите положения и выводы обоснованы, их доказательность подтверждена репрезентативным эмпирическим материалом и экономико-статистическими данными. Таким образом, имеются все основания рассматривать данную диссертационную работу в качестве самостоятельного, завершенного научного исследования, содержащего значительный авторский вклад, обладающий научной новизной. Автор продемонстрировал способности реализации методов современного научного анализа, получив новые научные результаты, имеющие существенное значение для отечественной экономической науки и практики.

Содержание автореферата соответствует содержанию диссертации. В опубликованных по теме 77 печатных работах содержание диссертации отражено достаточно полно, личный вклад соискателя в представленные результаты считаем подтвержденным, что проявляется как в объеме авторских публикаций – 75 п.л., так и в периоде их разработки.

Заключение о соответствии диссертации критериям, установленным Положением о «Порядке присуждения ученых степеней».

Диссертационная работа выполнена в соответствии с Паспортом специальности 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит и соответствует пунктам п. 1.4 «Современные концепции и теории финансов и их использование в деятельности финансовых институтов»; п. 2.3 «Теория, методология, методика финансового планирования на уровне государства и муниципальных образований»; п. 2.4 «Бюджетное и налоговое прогнозирование и планирование в рыночной экономике».

Уровень представленного исследования, его содержание, элементы новизны, значимость и обоснованность научных результатов позволяют утверждать, что диссертационное исследование Истоминой Натальи Александровны соответствует требованиям п. 9-14 «Положения о

