

В диссертационный совет 24.2.425.01 на базе
ФГБОУ ВО «Уральский государственный
экономический университет», 620144, г.
Екатеринбург, ул. 8 Марта/Народной Воли,
62/45

ОТЗЫВ ОФИЦИАЛЬНОГО ОППОНЕНТА

доктора экономических наук Рубан-Лазаревой Натальи Владимировны
на диссертацию Львовой Майи Ивановны на тему: «Финансирование
государственных программ Российской Федерации на основе бюджетно-
результативного подхода», представленную на соискание ученой степени
доктора экономических наук по специальности 5.2.4 – Финансы

Актуальность избранной темы. В связи с эволюцией теории и практики управления государственными финансами, необходимостью оптимизации распределения бюджетных средств при непрерывном контроле за достижением целевых показателей усиливается актуальность вопросов финансирования государственных программ Российской Федерации на основе бюджетно-результативного подхода. Возрастает роль государственных программ как основного инструмента реализации государственной политики. Эффективное финансирование программ, обеспечивающее безусловное достижение заданных результатов, является критическим условием устойчивого экономического роста и повышения качества жизни населения. По итогам 2024 года 51 госпрограмма по 8 направлениям реализованы при достижении 373+ показателей с эффективностью 96,49% при наличии не менее 3 ответственных федеральных органов исполнительной власти по каждой программе <https://programs.economy.gov.ru/programs>. Анализ практики финансирования государственных программ выявляет системные проблемы: рост налоговых расходов при возрастающей централизации финансовых ресурсов, неэффективное распределение бюджетных средств, недостаточно обоснованный выбор целевых показателей, недостаточную системную сбалансированность целей, задач, ресурсов при избыточном количестве индикаторов на реализацию программ, отсутствие адекватных механизмов контроля, оценки результативности и нормативных правовых актов, устанавливающих общие методические рекомендации. Развитие бюджетно-результативного подхода, ориентированного на достижение конкретных измеримых результатов, требует дальнейшего теоретического осмысления и практической реализации, в связи с чем, необходимость разработки и внедрения новых методологических инструментов, обеспечивающих эффективное распределение бюджетных средств и оценку результативности государственных программ, является насущной задачей. В свете вышеизложенного считаю, что тематика диссертационного исследования Львовой М.И. является актуальной, целесообразной и своевременной, отвечающей насущным потребностям современной России.

Степень обоснованности научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации, их достоверность и новизна

Теоретической платформой исследования финансирования государственных программ (рис.3 с.89) послужили труды отечественных и зарубежных исследователей теории общественных финансов, теории финансового контроля и концепции бюджетирования, ориентированного на результат, изучение которых позволило автору обосновать применение бюджетно-результативного подхода в финансировании государственных программ Российской Федерации, обращая внимание на то, что целью их создания является достижение приоритетов именно общественного развития (с.19). Диссертантом рассмотрена эволюция подходов к исследованию вопросов становления и развития общественных финансов как базиса финансирования государственных программ (с.40-46), выделены этапы их эволюции (табл.1 с.47) и предложена структурно-логическая схема научного подхода к исследованию общественных финансов в части эффективности расходов, предполагающая учет целевой значимости, управленческой полезности, затратной и воспроизводственной составляющей (рис. 1 с. 50), создавая предпосылки для обеспечения результативности и эффективности выполнения государственных программ. Представляет интерес авторское понятие общественных (государственных) финансов с позиции финансирования государственных программ (с.51) при отсутствии общепринятой методологии, ориентированной на конкретные результаты (с.87). Диссертантом исследовано становление и развитие государственных программ в России (рис. 4 с.102), дана характеристика программно-целевых инструментов (таб.2 с.107), выделены общие признаки, характеризующие государственные программы, позволяющие рассматривать их как составную часть национальной системы стратегического планирования; комплекс планируемых результатов (индикаторов или мероприятий); взаимоувязанные задачи, сроки, исполнители, ресурсы и инструменты государственной политики; обеспечение социально-экономического развития и достижения национальных целей (рис. 5 с. 105), представлена последовательность формирования структуры и содержания государственных программ (рис. 6 с. 108), ключевым аспектом разработки которых является достижение сбалансированного распределения бюджетных ресурсов с акцентом на наиболее значимые сферы социально-экономического развития (с.110). Интерес представляет логическая схема формирования результата государственной программы, обращая внимание, что «результат и показатель – это разные комплексные процессные мероприятия финансирования» (рис. 8 с.113). На основе ее автор классифицирует множественную совокупность государственных программ для идентификации условий финансового обеспечения (табл.3 с.114-115), выделяя структурные элементы государственной программы (табл. 4 с. 127) и направления развития программ (рис. 10 с.128). Проведенный автором теоретический анализ системы управления государственными программами позволяет говорить о ее многоуровневом характере (с.134), подтверждая институциональное взаимодействие субъектов управления в процессе разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ (рис. 11 с.132) и в процессе финансирования государственных программ (рис. 12 с.133). Взаимосвязь теоретико-методологических основ исследования финансирования государственных программ (рис. 13 с. 154) представлена автором в разрезе трех

теорий (теории общественных финансов, финансового контроля, и бюджетирования, ориентированного на результат), двух методологий (бюджетной и результативной), положенных в основу бюджетно-результативной методологии (рис.14 ст. 165), и бюджетно-результативного подхода к исследованию финансирования государственных программ (рис. 15 с 167). Это подход способствует интегральной оценке эффективности реализации государственных программ Российской Федерации; проведению кластеризации государственных программ по однородным группам с применением метода DEMATEL для определения степени достижения результатов, а также выявлению причинно-следственных связей и влияния факторов на финансирование государственных программ. В диссертации автором предложена гравитационная экономическая модель (с.214), установлены факторы влияния объема финансирования программ на социально экономическое развитие, выделены государственные программы, имеющие низкую значимость для развития российской экономики (с. 175). Проведенный анализ финансирования государственных программ и полученные результаты достигнуты автором с использованием РСА-графика, позволившего выделить программы, требующие дополнительного финансирования, как просвещение, ЖКХ, культура, охрана среды (с.275.). Также в диссертации представлен алгоритм методики интегральной оценки эффективности реализации государственных программ, включающий оценку достижения показателей (индикаторов), оценку эффективности реализации основных мероприятий государственных программ, оценку кассового исполнения и интегральную оценку эффективности реализации государственной программы (рис. 17 с. 185). Предложенная автором интегральная оценка основывается на анализе комплекса количественных и качественных показателей, отражающих степень достижения запланированных социально-экономических результатов, и в условиях ограниченности бюджетных ресурсов становится важным инструментом повышения эффективности государственных расходов, обеспечения устойчивого экономического роста (с.246). Практическая ценность предложенных методик определяется тем, что их реализация не требует существенных финансовых, интеллектуальных, информационных и других затрат, а их применимость подтверждается обширным эмпирическим материалом, собранным автором в процессе исследования. Эмпирические исследования, проведенные автором подтверждают, что между качеством выполнения программ ответственными исполнителями при предоставлении государственных услуг, информационной прозрачности, существует тесная взаимосвязь, благодаря которой для повышения эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ) автором предлагается двухуровневый подход: использовать результативность реализованных программ как ключевой критерий для оценки работы ФОИВ и их руководителей в краткосрочной перспективе, а в среднесрочной перспективе - создать рейтинг эффективности работы ФОИВ (с. 266). Сформулированный автором бюджетно-результативный подход обеспечивает принципиально новое понимание взаимосвязи между объемом финансовых ресурсов и достижением стратегически значимых социально-экономических результатов при тесной корреляции между параметрами бюджетного финансирования и уровнем достижения программных индикаторов, ставшей основным научным достижением исследования (с.220). Автором проанализирован

объем бюджетных ассигнований, предусмотренный на финансовое обеспечение реализации государственных программ (таб.5 с.223-225), что подтвердило разноплановую динамику исполнения по направлениям государственных программ (рис. 21 с. 226).

В контексте управления финансовыми ресурсами государственных программ, автор предлагает использовать оценку эффективности бюджетных и налоговых расходов как значимый методический инструмент по эффективному финансированию государственных программ (с.192), обращая внимание, что налоговый расход, как выпадающие доходы, обусловленные налоговыми льготами, освобождениями и иными преференциями, должен способствовать достижению целей государственных программ (с. 193). Автор выделяет три целевые категории налоговых расходов: социальные, стимулирующие, технические (с. 193-194) и предлагает к применению методики оценки результативности (рис.19 с.196) и бюджетной эффективности налоговых расходов (рис.20 с. 202), чтобы по результатам оценки эффективности сформировать вывод о том является ли налоговый расход эффективным или неэффективным (с. 208), с предоставлением в Минфин России описания результатов оценки эффективности налогового расхода (с.209). При объеме налоговых расходов по 23 государственным программам свыше 7 213,43 млрд. руб. (табл.7 с.234), автор с озабоченностью акцентирует внимание на низкий 15% уровень представления сводов обоснований бюджетных ассигнований в системе «Электронный бюджет», и на то, что 12 % паспортов государственных программ вообще не содержат перечня направлений (с.238), а количество государственных программ, не соответствующих документам стратегического планирования ежегодно увеличивается (рис.23 с 242). При этом объемы налоговых расходов, указанные в паспортах государственных программ, существенно отличаются от показателей, отраженных в отчетах об оценке или вообще отсутствуют в отчетных документах по значимым программам при их наличии в паспортах (с.254). Автор отмечает, что объем налоговых расходов федерального бюджета имеет устойчивую тенденцию роста при возрастающей роли налоговых льгот как инструмента государственной поддержки, несмотря на то, что часть преференций, особенно региональных и специальных налоговых режимов, не сопровождается адекватной системой оценки их результативности (с. 256-257), а по 8 налоговым расходам установлена отрицательная бюджетная эффективность (с. 258). Проведенное автором исследование оценки бюджетной эффективности и результативности налоговых расходов при финансировании государственных программ позволило представить результаты сравнительного анализа результативности предоставления льгот и результативности применения альтернативных механизмов достижения целей государственной программы и (или) целей социально-экономической политики за 2024 г, подтвердив неэффективность отдельных налоговых льгот (с. 440-449 Приложение С). Автор отмечает отсутствие обнаружения стойкой статистической связи, свидетельствующей о стабильности эффективности программ из года в год, что подтверждается результатами финансирования высокочрезвычайных (масштабных) программ (с. 264, с. 450 Приложение Т). Применяя макроэкономическое моделирование, автор прогнозирует сохранение устойчивой тенденции роста объема налоговых расходов к 2030 г. до 9 трлн р., или 10 % доходной части федерального бюджета (с.268). Отличаются обоснованностью авторские предложения о перспективной модели

использования налоговых расходов для финансирования государственных программ на принципах целесообразности, адресности и измеримости результатов путем обеспечения тесной увязки предоставляемых налоговых преференций с показателями эффективности реализации государственных программ и перехода на механизмы адресности налоговых расходов при замещении общих льготных режимов целевыми инструментами стимулирования, привязанными к выполнению конкретных условий со стороны получателей (с.269). На основании двух алгоритмов – алгоритма иерархического кластерного анализа данных о финансировании государственных программ и алгоритма K-means – автором определены три кластера финансирования государственных программ: высокомасштабные объединяющие 32 программы, финансовое обеспечение которых не требует существенных преобразований; среднемасштабные и низкомасштабные, объединяющие 5 государственных программ, необходимость продолжения финансового обеспечения которых вызывает вопросы, включая государственную программу «Социально-экономическое развитие Калининградской области» (табл.13 с. 277, с.280). Интерес представляет предложенная автором инкрементная модель финансового контроля при финансировании государственных программ и расчет ее результатов (с.281-288) с обоснованием цикличности модели (рис. 30 ст. 290) и предложением авторской структуры финансового обеспечения государственных программ РФ до 2030 г. (табл.16 с. 291-296) с учетом выявленных проблем их реализации (рис. 33 с. 323). Выделяя проектный, институциональный и процессный блоки автором предложена концептуальная проектно-процессная модель результативности финансирования государственных программ (рис. 31 с. 302), систематизированы финансовые, организационно методологические, нормативно-правовые факторы, влияющие на финансовое обеспечение государственных программ (рис. 32 с. 312).

Диссертация оформлена в соответствии с действующими требованиями к такого рода работам; текст диссертации изложен грамотным научным языком; четко и полно сформулированы цель и задачи исследования, его объект и предмет, научная новизна, теоретическая и практическая значимость; предложенные автором диссертации решения аргументированы.

План диссертации в целом сформирован с учетом логической последовательности изложения материалов проведенного исследования, определен в соответствии с использованной в нем методологией, что позволило автору достичь цели и решить поставленные задачи. Диссертационная работа состоит из 5-ти глав и, соответственно, включает теоретические аспекты исследования финансирования государственных программ; научно-теоретические аспекты финансирования государственных программ в Российской Федерации; методологию бюджетно-результативного подхода к исследованию финансирования государственных программ; бюджетно-результативную оценку финансирования государственных программ Российской Федерации; долгосрочные перспективы развития практики финансирования государственных программ в Российской Федерации.

Диссертация выполнена на достаточно высоком теоретическом и профессиональном уровнях, в ней применен необходимый методологический и методический инструментарий, различные научные методы исследования, в частности, системного анализа, включая группировку, сравнение, аналогию,

обобщение, логический и причинно-следственный анализ, оценку структурной динамики, гравитационное моделирование, что позволило провести серьезную аналитическую проработку исследуемой проблематики. В работе использован актуальный статистический материал и хороший визуальный ряд в форме рисунков, таблиц и приложений.

Диссертация обладает внутренним единством и свидетельствует о личном вкладе автора диссертации в науку, который проявляется в новизне результатов и положений по разработке и обоснованию бюджетно-результативного подхода в финансировании государственных программ Российской Федерации на федеральном уровне. Обоснованность и достоверность научных результатов, содержащихся в диссертации, подтверждается наличием в достаточном количестве научных публикаций по тематике диссертационного исследования, опубликованных в рецензируемых научных изданиях.

Научный вклад автора в исследование финансирования государственных программ Российской Федерации определяется следующими положениями, обладающими **признаками новизны**:

1. Предложена теоретическая платформа исследования финансирования государственных программ, интегрирующая положения теории общественных финансов, теории финансового контроля и концепции бюджетирования, ориентированного на результат. Данный синтез позволил углубить понимание содержания государственных расходов, ориентированных на достижение общественно значимых результатов, и обосновать необходимость воздействия на параметры финансирования программ для повышения результативности бюджетных расходов. Разработана авторская структурно-логическая схема научного подхода к исследованию общественных финансов, учитывающая целевую значимость, управленческую полезность, затратную и воспроизводственную составляющие при необходимости финансового контроля программно-целевых расходов в системе финансирования государственных программ.

2. Выдвинуты научно-теоретические положения финансирования государственных программ в Российской Федерации, обоснованы признаки, определяющие госпрограммы в контексте финансирования, и предложена совокупность характеристик программно-целевых инструментов, учитывающих горизонт бюджетного планирования, уровень бюджета и масштаб задач. Разработана авторская классификация государственных программ, основанная на целеполагании, ресурсном обеспечении, источниках финансирования, масштабности, затратах и уровне риска, позволившая автору обосновать логическую схему формирования результата, основанную на эффективности финансирования и представить блок-схему институционального взаимодействия субъектов в процессе финансирования государственных программ.

3. Состоятельно обоснована сущность бюджетно-результативной методологии исследования финансирования государственных программ, интегрирующей аспекты институционального взаимодействия, бюджетных расходов, оценки эффективности и финансового контроля. Предложен бюджетно-результативный методический подход, основанный на взаимодополнении эволюционно-организационного, проектно-процессного, программно-целевого и результативно-целевого подходов, для комплексного анализа количественных и

качественных параметров финансирования государственных программ с целью оптимизации финансирования при низкой результативности. Сформирован методический инструментарий, включающий методики интегральной оценки эффективности реализации государственных программ, оценки результативности и бюджетной эффективности налоговых расходов, а также гравитационную модель взаимосвязи финансирования и результатов государственных программ.

4. Идентифицированы особенности эволюции финансирования государственных программ в Российской Федерации, обосновывающие трансформацию структуры финансового обеспечения с акцентом на приоритетное финансирование наиболее результативных программ при установлении системных недостатков действующей практики, включающей занижение плановых значений показателей и несоответствие объема финансирования целям стратегического планирования. Доказана возможность расширения финансирования за счет использования налоговых преференций на основе оценки бюджетной эффективности и результативности налоговых расходов. Установлена зависимость между масштабностью государственных программ и динамикой их финансирования посредством гравитационного моделирования и иерархического кластерного анализа данных о финансировании государственных программ.

5. Обоснованы долгосрочные перспективы финансирования государственных программ Российской Федерации. Доказана цикличность инкрементной модели финансового контроля, обеспечивающая оценку исполнения по ресурсам и результатам, а также оценку системы показателей, что способствует результативному финансированию и своевременной корректировке финансового обеспечения. Разработана концептуальная проектно-процессная модель результативности финансирования, отражающая мероприятия по достижению результатов с учетом проведенной приоритизации уровней реализации государственных программ на основе мониторинга эффективности финансирования и трансформации структуры финансового обеспечения.

Научные положения диссертационного исследования Львовой М.И. обоснованы, а выводы и рекомендации, сформулированные в диссертации, отличаются новизной и достоверностью.

Однако, считаю необходимым отметить следующие **замечания** по работе:

1. Анализируя степень научной разработанности исследуемой проблемы (стр. 4-6 автореферата и стр. 7-9 диссертации) автор указывает (стр. 8 автореферата и стр. 11 диссертации), что «Теоретическая значимость проведенного исследования заключается также в доказательстве целесообразности одновременного применения комплекса научно-теоретических подходов в контексте теорий общественных финансов, институциональных теорий, теорий бюджетирования, ориентированного на результат, а также парадигмы финансового контроля и теорий результативности, формирующих научную платформу исследования». При этом, автор не указывает ученых, чей вклад в теории результативности был существенным, но приводит план Маршалла в качестве примера внедрения государственных программ для стимулирования экономического восстановления и развития (с.90 диссертации), чье наследие стало основой для современного понимания механизмов общественных расходов.

2. Автор утверждает, что при финансировании государственных программ происходит увеличение централизации финансовых ресурсов при резком

сокращение доли внебюджетных источников (с.256 диссертации), однако, не поясняет, как это влияет на эффективность реализации государственных программ, достижение поставленных целей и социально-экономическое развитие.

3. Разделяя показатели эффекта и эффективности (с.161), автор предлагает для оценки результативности налоговых расходов осуществлять оценку вклада налоговой льготы, обуславливающей налоговый расход, оценку бюджетной эффективности и оценку совокупного бюджетного эффекта (для стимулирующих налоговых расходов) (с.196). При этом, оценку совокупного бюджетного эффекта (самоокупаемости) налоговых расходов автор предлагает определять отдельно по каждому налоговому расходу, сравнивая фактические налоговые поступления от плательщиков, пользующихся льготами, с ожидаемыми поступлениями, скорректированными на темпы роста доходов бюджета и стоимость заимствований на уровне ключевой ставки на протяжении пятилетнего периода (с. 206 -207), что спорно из-за приравнивания совокупного бюджетного эффекта к самоокупаемости в отношении налоговых расходов, и ограничения оценки коротким временным пятилетним горизонтом, не соответствующим периоду реализации государственных программ (с.398-400).

4. Формулируя положения, выносимые на защиту (стр. 11 автореферата и стр. 15 диссертации), автор утверждает, что ею «на основе оценки бюджетной эффективности и результативности налоговых расходов при финансировании государственных программ доказана возможность расширения финансирования за счет использования резерва предоставляемых налогоплательщикам преференций...». Однако такое утверждение содержит ошибку логики и потенциально противоречит принципам результативного подхода. Налоговые преференции (льготы, вычеты, освобождения) предоставляются для стимулирования экономической активности, поддержки социально-уязвимых групп, достижения других конкретных целей. Утверждение не объясняет, почему именно оценка эффективности налоговых расходов позволяет сделать вывод о наличии «резерва». Эффективность оценивает отдачу от существующих преференций, а не потенциал для их отмены, который требует анализа не только соотношения выгод и затрат, но и рисков.

Однако отмеченные недостатки и замечания не снижают научной значимости представленной работы.

Заключение о соответствии диссертации критериям, установленным «Положением о присуждении ученых степеней»

Проведённый анализ диссертационной работы, автореферата и научных публикаций Львовой М.И. подтверждает, что исследование выполнено на высоком научном и методологическом уровне. Полученные автором выводы и разработки вносят существенный вклад в решение значимой народнохозяйственной задачи — совершенствование механизмов финансирования государственных программ путём создания и практической реализации целостной методологии, обеспечивающей тесную взаимосвязь между бюджетными ассигнованиями и достижением стратегических социально-экономических результатов.

Содержание диссертации Львовой М.И. на тему «Финансирование государственных программ Российской Федерации на основе бюджетно-результативного подхода» и полученные научные результаты соответствуют

предметной области исследования Паспорта научной специальности ВАК РФ 5.2.4 – Финансы, п. 1 «Теория и методология финансовых исследований» п. 9 «Государственные финансы. Бюджетная система и бюджетный процесс. Бюджетная политика. Инициативное бюджетирование», п. 11 «Бюджетные доходы и расходы. Сбалансированность бюджетов. Оценка эффективности бюджетных расходов».

Диссертация Львовой Майи Ивановны на тему: «Финансирование государственных программ Российской Федерации на основе бюджетно-результативного подхода» на соискание ученой степени доктора экономических наук по специальности 5.2.4 – Финансы соответствует требованиям, предъявляемым к докторским диссертациям, а именно пп. 9 - 14 «Положения о присуждении ученых степеней», утвержденного Постановлением Правительства от 24.09.2013 № 842 с изм. и доп., а ее автор - Львова Майя Ивановна - заслуживает присуждения ученой степени доктора экономических наук по специальности 5.2.4 – Финансы.

Официальный оппонент:

Профессор Кафедры налогов и налогового администрирования
Факультета налогов, аудита и бизнес-анализа
федерального государственного образовательного
бюджетного учреждения высшего образования
«Финансовый университет при
Правительстве Российской Федерации»,
доктор экономических наук

Наталья Владимировна Рубан-Лазарева

125167, г. Москва, Ленинградский пр-т, д. 49/2,
телефон +7(499) 943-98-55, E-mail: nvrubanlazareva@fa.ru

28 января 2026 г.

