

## **ОТЗЫВ**

официального оппонента доктора экономических наук  
Шаш Наталии Николаевны  
на диссертационную работу Самкова Кирилла Николаевича  
на тему: «Совершенствование оценки эффективности финансирования  
государственных программ субъекта Российской Федерации»,  
представленную на соискание ученой степени кандидата экономических наук  
по специальности 5.2.4 – Финансы.

### **Актуальность темы диссертационной работы.**

Государственная программа как элемент системы государственного управления призвана логически связать осуществление бюджетных расходов с достижением целей и долгосрочных приоритетов социально-экономического развития. В настоящее время в Российской Федерации программное финансирование активно применяется на всех уровнях власти и управления. Вместе с тем, накопленная практика показывает несовершенство устоявшихся теоретико-методологических подходов к финансированию государственных программ, что влечет за собой ухудшение получаемых результатов и предопределяет необходимость качественной трансформации теоретической базы, методических и практических решений как в отношении эффективности финансирования государственных программ в целом, так и в плане реализации подходов к финансированию государственных программ субъектов РФ.

В своей диссертационной работе Самков К.Н. ставит целью развитие теоретических представлений о финансировании государственных программ, формирование авторских разработок методического и прикладного характера по совершенствованию оценки эффективности финансирования государственных программ субъектов Российской Федерации.

В соответствии с вышеизложенным, тема диссертационного исследования является актуальной.

Диссертационная работа соответствует профилю научной специальности 5.2.4 – Финансы.

### **Оценка обоснованности и достоверности научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации.**

Структура диссертации Самкова К.Н. выстроена логично и упорядоченно, в работе обеспечен баланс теоретико-концептуальных, методических положений и практических рекомендаций, что позволяет сделать вывод о достижении поставленной в диссертации цели.

Методологическую основу диссертации составляет обобщение теории и практики применения механизмов программно-целевого финансирования бюджетных расходов в сочетании с различными научными методами. Так, автором использовались общие и специальные методы научного познания, такие как логико-структурный анализ и синтез, детализация и обобщение, группировка и сопоставление, и другие.

В первой главе диссертации автор всесторонне исследует финансирование государственной программы в контексте категории «финансы» (стр. 24) и обосновывает вывод о том, что в отличие от традиционного финансирования, оно предусматривает целевой характер, ориентировано на стратегические приоритеты государства и предполагает прозрачный мониторинг достижения общественно значимых результатов.

Применение структурно-функционального подхода (стр. 42-48) позволило автору рассмотреть финансирование государственной программы как совокупность структурированных отношений, которые обеспечивают, упорядочивают и создают условия для эффективного взаимодействия участников данного процесса. Так, финансирование государственной программы субъекта Российской Федерации рассмотрено согласно его логической структуре, к элементам которой отнесены: 1) цель; 2) объект; 3) субъект; 4) внутренняя структура; 5) результат.

Во второй главе диссертации систематизированы основные проблемы программного финансирования и применяемых в настоящее время методик оценки эффективности финансирования государственных программ субъектов Российской Федерации (стр. 72-85). В результате проведенного критического анализа существующих методик автором установлено, что они фактически оценивают не эффективность, а результативность финансирования государственных программ. Данный вывод подтверждается тем, что при оценке учитываются только положительные полученные результаты финансирования государственных программ. При этом не принимается во внимание степень достижения экономии в расходовании бюджетных средств. Этим доказана необходимость совершенствования оценки эффективности программного финансирования.

Автором проанализирован опыт финансирования государственных программ субъектов Уральского федерального округа в период 2016–2021 годов (стр. 87-95). Рассмотрено финансирование достаточного количество разнонаправленных, но, одновременно, сопоставимых государственных программ субъектов Уральского федерального округа: в социальной сфере – государственные программы, направленные на реализацию молодежной политики; в экономической сфере – направленные на развитие

промышленного комплекса; в инфраструктурной сфере – направленные на развитие комфортной городской среды.

Установлено, что финансирование государственных программ составляет определяющую долю общего объема расходов бюджетов субъектов Российской Федерации и ежегодно возрастает. Это позволило подтвердить гипотезу автора о том, что один из признаков финансирования государственных программ – «целевой характер» – на практике реализуется формально.

Положительно впечатление формирует методическая подготовка соискателя. В рамках предложенного автором инструментария количественной оценки финансирования и ожидаемых результатов реализации государственных программ субъекта Российской Федерации (стр. 97-108) сопоставлены динамика изменения конечных результатов и динамика финансирования государственных программ. Установлено отсутствие зависимости динамики достигнутых конечных результатов от объема финансирования государственных программ в сфере молодежной политики.

В результате применения разработанного автором инструментария качественной оценки финансирования государственной программы субъекта Российской Федерации (стр. 109-120) установлено, что в рамках реализации государственных программ часто финансируются мероприятия, которые носят текущий и/или обеспечивающих характер. В связи с этим обоснованы и охарактеризованы виды расходов государственной программы с точки зрения их связи с эффективностью финансирования государственной программы (стр. 111).

В третьей главе диссертации автором произведена апробация (стр. 129-137) предложенной оригинальной методики оценки эффективности финансирования государственных программ, сопоставлены результаты ее применения с результатами применения существующих методик оценки эффективности.

Вышеизложенное свидетельствует о том, что положения, выводы и рекомендации диссертации Самкова К.Н. характеризуются достаточным уровнем обоснованности и достоверности.

Данный вывод подтверждается тем, что основные результаты диссертационного исследования прошли апробацию на научных конференциях различного уровня в 2020-2023 гг.: международных и всероссийских научно-практических конференциях в Екатеринбурге (2019–2022), Москве (2020–2022), Махачкале (2021–2022).

По теме диссертации автором подготовлено 13 статей общим объемом 8,1 п. л., в том числе авторских 6,7 п. л. Из них пять статей опубликовано в

изданиях, входящих в Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук.

### **Новизна научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации**

В диссертации Самкова К.Н. прослеживается оригинальная стержневая идея совершенствования оценки эффективности финансирования государственных программ субъекта Российской Федерации. Так, автором обосновано, что устоявшиеся в экономической науке теоретические представления о финансировании государственных программ опираются на положение об общей направленности расходования финансовых ресурсов на достижение неких целей в рамках программного финансирования (стр. 24).

Данная абстрактная формулировка, по мнению автора, может являться причиной ложного определения программным финансированием – традиционного (затратного) финансирования, в рамках которого цели государственной политики и расходование бюджетных средств не взаимосвязаны в должной степени. Это, в свою очередь, может повлечь снижение эффективности бюджетных расходов.

С учетом вышеизложенного автор предлагает к новым признакам финансирования государственной программы отнести следующие: ориентацию на стратегические приоритеты региона; наличие ожидаемых конечных результатов реализации государственной программы; точный срок достижения ожидаемых конечных результатов реализации государственной программы; согласованность финансирования и ожидаемых конечных результатов реализации государственной программы (стр. 51).

Предложенные автором признаки позволяют, во-первых, выявить в составе расходов уже реализуемых государственных программ субъектов Федерации расходы фактически не являющиеся программными; во-вторых, снизить риск необоснованного включения не являющихся программными расходов во вновь формируемые государственные программы; в-третьих, повысить уровень качества разрабатываемых государственных программ; в-четвертых, достигнуть экономии при получении ожидаемых конечных результатов государственных программ субъектов Федерации, благодаря чему может быть повышена эффективность деятельности ответственных исполнителей государственных программ.

В диссертации дополнены критерии оценки эффективности финансирования государственных программ субъекта Российской Федерации

(достижение целей финансирования государственных программ; полнота и соблюдение сроков программного финансирования; достижение непосредственных результатов финансирования): а именно, предложен дополнительный критерий оценки эффективности финансирования государственной программы – обязательное достижение экономии по расходам при условии достижения ожидаемых конечных результатов государственной программы субъекта Российской Федерации (стр. 70-71).

В диссертации разработан и апробирован оригинальный методический инструментарий оценки финансирования и ожидаемых конечных результатов реализации государственных программ, включающий количественную и качественную оценку финансирования и ожидаемых результатов реализации государственных программ субъекта Российской Федерации (стр. 95-119). Данный инструментарий выявляет наличие (устанавливает отсутствие) согласованности финансирования и конечных результатов реализации государственных программ, что позволяет установить уровень соответствия объемов и структуры расходов региональных бюджетов целям, закрепленным в государственных программах субъекта Российской Федерации.

Предложена авторская методика оценки эффективности финансирования государственных программ субъекта Российской Федерации (стр. 120-128), в качестве ключевого элемента которой выступает требование об оценке согласованности программных расходов и ожидаемых конечных результатов реализации государственных программ. Результатом применения данной методики станет уточнение требований, предъявляемых к формированию плановых расходов вновь разрабатываемых государственных программ субъектов Российской Федерации.

В целях качественного совершенствования практической деятельности в сфере финансирования государственных программ на региональном уровне автором сформулированы и обоснованы практико-ориентированные рекомендации по формированию и реализации государственных программ субъекта Российской Федерации (стр. 137-141), направленные на преодоление выявленных противоречий текущей практики финансирования государственных программ и повышение эффективности бюджетных расходов.

Так, автором предложены трансформация структуры финансирования государственных программ (которая предусматривает разделение общего финансирования государственной программы на финансирование государственной программы, финансирование регионального проекта и финансирование ведомственной целевой программы) и этапы финансирования программ. Доказано, что государственные программы как

инструмент повышения результативности осуществления бюджетных расходов имеет смысл разрабатывать только для решения ограниченного числа проблем и задач социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.

Таким образом, оригинальная стержневая идея совершенствования оценки эффективности финансирования государственных программ прослеживается во всех главах диссертации.

### **Значимость выводов и рекомендаций диссертации для науки и практики.**

Значимость исследования заключается в расширении теоретико-концептуальных подходов и методических подходов к формированию, осуществлению, оценке и повышению эффективности финансирования государственных программ субъектов Российской Федерации.

Практическая значимость исследования состоит в возможности применять разработанные автором методические и практические положения об эффективности финансировании государственных программ для повышения результативности осуществления бюджетных расходов, сокращения количества неэффективных государственных программ субъектов Российской Федерации, выработки дальнейших мер по развитию программно-целевого планирования и финансирования в Российской Федерации.

Ключевые результаты диссертации нашли применение в деятельности законодательных органов государственной власти (Комитет Государственной Думы по бюджету и налогам), исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации (Министерство экономического развития и инвестиций Пермского края, Министерство финансов Свердловской области), общественных палат субъектов Российской Федерации (Общественная палата Калининградской области) и учреждениях высшего образования (Уральский государственный экономический университет), что подтверждается соответствующими справками о внедрении.

Выводы и рекомендации диссертационного исследования могут быть использованы в деятельности федеральных и региональных исполнительных и законодательных органов государственной власти, при составлении проектов и исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации, в рамках формирования, реализации и оценки эффективности финансирования государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ.

### **Дискуссионные моменты и замечания по диссертации.**

1. Теоретическая база исследования эффективности финансирования государственных программ, справедливо опирающаяся на программно-целевой подход (стр. 25-29), может быть дополнена более углубленным рассмотрением проектного подхода в финансировании, который в настоящее время активно применяется в управлении социально-экономическим развитием субъектов Российской Федерации. Так, дополнительную научную ценность могут представлять результаты соотнесения финансирования государственных программ субъекта Российской Федерации и финансирования региональных проектов.

2. В феврале 2023 года Министерство экономического развития Российской Федерации и Министерство финансов Российской Федерации утвердили и довели до сведения регионов новые методические рекомендации по разработке и реализации государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ. При этом в диссертации не оценены последствия применения новых методических рекомендаций для финансирования государственных программ. На последующих этапах исследования целесообразно оценить, способно ли применение новых методических рекомендаций решить выявленные автором проблемы финансирования государственных программ субъектов Российской Федерации (стр. 35-40).

3. Представляется целесообразным распространить полученные автором результаты исследования оценки эффективности финансирования государственных программ субъекта Российской Федерации (стр. 132-136) на сферу финансирования государственных программ Российской Федерации и муниципальных программ.

4. В ряде регионов (например, в Свердловской области) реализуются государственные, региональные, комплексные и другие программы. В диссертации речь идет только о государственных программах. В диссертации не приведена оценка автора, как соотносится финансирование программ разных видов.

Отмеченные замечания и вопросы не влияют на общую положительную оценку диссертационной работы и должны послужить перспективами расширения научно-практической деятельности автора.

Результаты экспертизы диссертации, автореферата и опубликованных К.Н. Самковым работ свидетельствуют о высоком научном и методическом уровне проведенного исследования, наличии значимых результатов, позволяющих квалифицировать их как решение важной научной задачи в

области совершенствования оценки эффективности финансирования государственных программ субъекта Российской Федерации.

Содержание диссертации соответствует п. 11 «Бюджетные доходы и расходы. Сбалансированность бюджетов. Оценка эффективности бюджетных расходов» Паспорта научной специальности 5.2.4 – Финансы.

Диссертация Самкова Кирилла Николаевича на тему: «Совершенствование оценки эффективности финансирования государственных программ субъекта Российской Федерации», представленная на соискание ученой степени кандидата экономических наук по специальности 5.2.4 – Финансы, является законченным, самостоятельным научным исследованием, соответствующим требованиям Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842.

Автор диссертационной работы – Самков Кирилл Николаевич – заслуживает присуждения ученой степени кандидата экономических наук по специальности 5.2.4 – Финансы.

#### ОФИЦИАЛЬНЫЙ ОППОНЕНТ:

Профессор кафедры финансов  
устойчивого развития ФГБОУ  
«Российский экономический  
университет имени Г.В. Плеханова»

доктор экономических наук

15 сентября 2023 г.

*Н.Н. Шаш*

Шаш Наталия Николаевна

ФИО официального оппонента	Шаш Наталия Николаевна
Почтовый адрес	117997, Российская Федерация, г. Москва, Стремянный пер. 36
Телефон	89263980862
Адрес электронной почты	SHash.NN@rea.ru
Наименование организации, работником которой является лицо, предоставившее отзыв на диссертацию	ФГБОУ «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова»
Должность в данной организации	профессор кафедры финансов устойчивого развития
Ученая степень	доктор экономических наук
Ученое звание	–
Научная специальность, по которой оппонентом защищена диссертация	08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством

Подпись Шаш Наталии Николаевны заверяю \_\_\_\_\_

ПОДПИСЬ Шаш Н.Н. удостоверяю

Специалист по работе с персоналом Шаш Н.Н.

Широкина М.С. 2023 г.