

В Диссертационный совет ФГБОУ ВО
«Российская академия народного хозяйства и
государственной службы при Президенте
Российской Федерации»
119571, г. Москва, проспект Вернадского, д. 82

ОТЗЫВ

члена диссертационного совета
Российской академии народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации
на диссертацию Бай Татьяны Олеговны
«Развитие программно-целевого бюджетирования на региональном уровне
как инструмента повышения результативности государственных расходов в
Российской Федерации»,
представленную на соискание ученой степени кандидата экономических наук
по специальности 5.2.4 «Финансы»

Актуальность темы диссертационного исследования

Актуальность темы обусловлена тем, что в условиях внешнеполитического и экономического давления приоритетное значение приобретает эффективное использование внутренних ресурсов, в том числе бюджетных. Программно-целевое бюджетирование, являющееся результатом реформы бюджетного процесса и логическим продолжением внедряемого с 2004 года бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), позволяет увязать выделяемые ресурсы с конкретными количественно и качественно измеримыми результатами. Особую значимость теме придает региональная составляющая. Как верно отмечает автор диссертации, в субъектах Российской Федерации отсутствует единая методология оценки эффективности программно-целевого бюджетирования, что затрудняет сравнительный анализ и определение вклада региональных государственных программ в достижение общенациональных целей. Выбор Дальневосточного федерального округа в качестве объекта анализа обоснован высокой значимостью развития Дальнего Востока, обозначенной Президентом

Российской Федерации в качестве национального приоритета, а также масштабом территории, низкой плотностью населения и существенной дифференциацией регионов округа по объемам финансирования программ.

Оценка структуры и содержания диссертационного исследования

Структура диссертации в целом отвечает логике исследования и включает введение, три главы, заключение, список используемых источников и литературы из 349 наименований и 12 приложений.

Введение отличается полнотой и соответствует требованиям, предъявляемым к научным работам такого уровня. В нем последовательно раскрыты все обязательные структурные элементы. Цель исследования сформулирована четко (с. 6). Задачи исследования логично вытекают из поставленной цели и охватывают весь спектр рассматриваемых вопросов.

Соответствие темы исследования требованиям паспорта специальностей ВАК подтверждено указанием на специальность 5.2.4 «Финансы», направления исследований 9 «Государственные финансы. Бюджетная система и бюджетный процесс» и 11 «Бюджетные доходы и расходы. Сбалансированность бюджетов. Оценка эффективности бюджетных расходов» (с. 7).

Научная новизна исследования сформулирована через развитие и обоснование предложений по оптимизации и совершенствованию теоретико-методологических и практических подходов к построению и реализации программно-целевого бюджетирования на региональном уровне. К новым научным результатам автор относит шесть позиций, каждая из которых раскрыта в соответствующих главах и параграфах работы

В первой главе рассмотрены теоретико-методологические условия формирования программно-целевого бюджетирования: эволюция бюджетного процесса и развития программно-целевого бюджетирования, содержательные характеристики категориального аппарата и методологическая база. В

параграфе 1.1 рассмотрены теоретические основы эволюции бюджетного процесса и развития программно-целевого бюджетирования, систематизирована информация о становлении бюджетной системы с выделением трех этапов (досоветский, советский и современный), охарактеризованы функции федерального бюджета (таблица 1 на с. 17), приведены сведения о первых финансовых учреждениях на Руси (таблица 2 на с. 18–19).

В параграфе 1.2 раскрыты содержательные характеристики категориального аппарата программно-целевого бюджетирования, приведены трактовки понятия разными авторами, обосновано авторское определение, рассмотрены особенности взаимодействия государственных программ и национальных проектов.

В параграфе 1.3 изложена методологическая база программно-целевого бюджетирования, приведены примеры изменений, вносимых в перечень государственных программ Российской Федерации (таблица 3 на с. 37–38), а также основные изменения порядка разработки и реализации государственных программ (таблица 4 на с. 39–41). Глава завершается выводом о наличии несовершенств применяемых бюджетных инструментов, связанных преимущественно с их открытостью, доступностью и самостоятельностью (с. 46).

Во второй главе проведен анализ практических особенностей реализации программно-целевого бюджетирования на региональном уровне на примере Дальневосточного федерального округа. В параграфе 2.1 рассмотрены нормативные правовые основы регулирования, приведены сведения о территориях опережающего социально-экономического развития на Дальнем Востоке (таблица 5 на с. 51), основные характеристики федеральных округов Российской Федерации (таблица 6 на с. 52).

В параграфе 2.2 проанализированы инструменты программно-целевого бюджетирования, приведена динамика количества государственных программ

в регионах ДФО за 2021–2028 годы (таблица 7 на с. 56), детально рассмотрены структура и объемы финансирования программ в каждом из 11 субъектов округа (рисунки 1–11, таблицы 9–19).

В параграфе 2.3 исследована проектная деятельность как структурный элемент программно-целевого бюджетирования, выделены шесть типов проектов, приведены сведения об объемах финансирования проектной деятельности по каждому региону (таблицы 20–30). Глава отличается значительным объемом эмпирического материала, наглядно представленного в табличной и графической форме.

В третьей главе предложены направления развития:

- в параграфе 3.1 предложено совершенствование системы показателей программно-целевого бюджетирования, проведен анализ динамики ключевых показателей (численность постоянного населения, уровень бедности, объем жилищного строительства, уровень пенсионного обеспечения) в разрезе национальных целей (таблицы 31–34 на с. 103–106);

- в параграфе 3.2 диссертации представлены предложения по развитию методического аппарата оценки результативности, приведены критерии оценки и степени эффективности государственных программ в субъектах ДФО (таблица 35 на с. 111–113), проанализированы формулы расчета эффективности, применяемые в регионах (формулы 1–11);

- в параграфе 3.3 разработаны предложения по повышению результативности бюджетного финансирования, включающие шесть направлений, приведены сведения об эффективности государственных программ по комплексному развитию сельских территорий (таблица 36 на с. 129–130), данные о минимальном и максимальном объеме финансирования на 1 программу (таблица 37 на с. 134–135), а также авторский алгоритм влияния государственных программ на экономику (рисунок 12 на с. 124).

Заключение логически завершает работу и содержит вывод о том, что основные выводы и положения диссертации развивают методологические

основы формирования и оценки эффективности бюджетного финансирования (с. 138–141).

Список используемых источников и литературы включает 349 наименований и отличается широким охватом нормативных правовых актов, научной литературы и электронных ресурсов.

Приложения к диссертации (12 приложений) содержат обширный справочный материал: сведения о параметрах бюджетов субъектов ДФО в 2021–2028 годах, а также данные о программных и проектных расходах каждого из 11 регионов округа.

Логика работы выстроена от теоретического обобщения через детальный анализ эмпирического материала (бюджеты всех 11 субъектов ДФО за 2021–2028 годы) к практическим рекомендациям.

Степень обоснованности и достоверности научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертационной работе

Достоверность результатов обеспечивается использованием утвержденных нормативных правовых актов, полученных из официального интернет-портала правовой информации, материалов официальных источников Федеральной службы государственной статистики, Правительства Российской Федерации, Министерства экономического развития Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации и рассматриваемых субъектов Российской Федерации, а также данных законов о бюджетах регионов Дальневосточного федерального округа.

Апробация результатов подтверждается их представлением на международных конференциях студентов, аспирантов и молодых ученых МГУ им. М.В. Ломоносова, РАНХиГС, РЭУ им. Г.В. Плеханова.

Ключевые результаты приняты к использованию в Управлении экономики, финансов и государственных программ Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, в частности рекомендации по формированию целевых показателей государственных

программ учтены при корректировке государственных программ Российской Федерации, участником которых является Ростехнадзор.

По теме диссертации опубликовано 5 работ общим объемом 5,4 п.л., в том числе авторских - 4,0 п.л., в рецензируемых научных изданиях, определенных ВАК при Минобрнауки России.

Научная новизна положений, выводов и рекомендаций диссертационного исследования Бай Т.О. заключается в развитии и обосновании предложений по оптимизации и совершенствованию теоретико-методологических и практических подходов к построению и реализации программно-целевого бюджетирования на региональном уровне, направленных на повышение результативности распределения и использования бюджетного финансирования и достижение национальных целей Российской Федерации.

В диссертационной работе получены следующие результаты, обладающие научной новизной:

1) реализован авторский подход к систематизации сведений о становлении бюджетной системы Российской Федерации по критерию программно-целевого принципа: впервые выделены три этапа ее развития (досоветский, советский и современный), демонстрирующих эволюцию от первых финансовых учреждений до действующей модели, с характеристикой логики построения каждого этапа (глава 1, с. 16–30);

2) представлен результат развития содержательных характеристик программно-целевого бюджетирования на федеральном и региональном уровнях: выявлено соотношение 51 государственной программы федерального уровня и более 2 000 региональных государственных программ, определены сходства и различия теоретических подходов к их формированию, а также обозначены ограничения открытости и доступности инструментов программно-целевого бюджетирования (отсутствие паспортов и сведений о структурных элементах программ в открытом доступе, а также актуальной

информации о целевых показателях и объемах финансирования, отсутствие единых ресурсов со сведениями о программах и их эффективности) (глава 1, с. 30–49);

3) автором с учетом полученных результатов выявлены и обобщены наиболее и наименее финансируемые государственные программы регионов Дальневосточного федерального округа, выделена и проанализирована доля проектного финансирования и роль проектов в программно-целевом бюджетировании. Определено, что к наиболее финансируемым относятся программы и проекты в сферах социального развития, здравоохранения, образования и развития транспортных систем, а наименьшее финансовое обеспечение ежегодно выделяется на промышленность и предпринимательство, пресечение правонарушений, обеспечение правопорядка, развитие туризма, защиту национальностей и местных языков (глава 2, с. 55–101);

4) представлен авторский подход к определению влияния реализации программно-целевого бюджетирования на достижение ключевых показателей уровня и качества жизни населения: выявлена зависимость эффективности достижения национальных целей от доли проектного финансирования, обозначена взаимосвязь эффективности реализации государственных программ с основными статистическими показателями развития государства, рассчитываемыми Росстатом, и выработаны способы устранения ограничений посредством интеграции показателей Росстата в государственные программы (глава 3, с. 102–110);

5) представлены результаты определения методических особенностей формирования и оценки реализации программно-целевого бюджетирования в субъектах Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и их сопоставительного анализа с федеральным уровнем. Сформулированы закономерности применяемых в регионах методик расчета эффективности реализации государственных

программ, обоснована необходимость обеспечения сопоставимости оценки программ различных субъектов Российской Федерации и предложено применение единой методики расчета с присвоением степеней по универсальным числовым значениям (глава 3, с. 110–121);

6) разработаны предложения по совершенствованию программно-целевого бюджетирования на региональном уровне, включающие дальнейшую оптимизацию государственных программ и повышение прозрачности их формирования и исполнения, проведение оценки достижения национальных целей с учетом влияния на них эффективности реализации государственных программ, интеграцию государственных программ субъектов Российской Федерации в программы федерального уровня, установление единых целевых показателей на всех уровнях государственного управления и обеспечение их открытости, уравнивание масштабов программ и унификацию методики расчета эффективности государственных программ (глава 3, с. 121–137).

Теоретическая значимость результатов исследования состоит в разработке и обосновании теоретико-методологических подходов к построению и реализации программно-целевого бюджетирования на региональном уровне, в систематизации этапов эволюционного становления программно-целевого бюджетирования и в уточнении категориального аппарата. Сформулированные выводы и предложения направлены на повышение результативности бюджетного финансирования как индикатора эффективности государственных расходов, а также на выявление роли и степени влияния результатов оценки реализации программно-целевого бюджетирования на распределение средств бюджетов и достижение национальных целей. Предложенный автором алгоритм оценки достижения национальных целей с учетом влияния на них эффективности реализации

государственных программ развивает методологические основы формирования и оценки эффективности бюджетного финансирования.

Практическая значимость исследования обусловлена тем, что выработанные в процессе исследования рекомендации могут быть применены органами государственной власти федерального и регионального уровней для развития инструментария программно-целевого бюджетирования и повышения результативности бюджетного финансирования.

Самостоятельное практическое значение имеют разработанная методика оценки достижения национальных целей с учетом реализации государственных программ, рекомендации по установлению показателей программно-целевого бюджетирования на региональном уровне и предложения по развитию программно-целевого бюджетирования на региональном уровне.

Отдельные результаты приняты к использованию в Управлении экономики, финансов и государственных программ Ростехнадзора. Предлагаемые меры позволят оценить реальный уровень соответствия фактически достигнутых результатов программ их целевым задачам и показателям, а также принять решения по перераспределению бюджетного финансирования между ними и предоставлению на их исполнение межбюджетных трансфертов.

Дискуссионные вопросы и замечания

При положительной оценке исследования следует обозначить ряд вопросов, которые целесообразно обсудить в ходе защиты:

- 1) автором при представлении пунктов научной новизны своего исследования не было проведено их распределение по пунктам паспорта специальности 5.2.4 «Финансы», что затрудняет оценку их соответствия и требует уточнения в процессе защиты;

2) представленный в работе вывод о необходимости закрепления принципа «одна программа - одна цель» и «одна цель - одна программа» (с. 128) носит достаточно категоричный характер. Целесообразно уточнить, насколько он применим к комплексным государственным программам, которые по определению затрагивают межотраслевые вопросы (примеры комплексных программ приведены на с. 34), и не приведет ли его реализация к искусственному дроблению программ.);

3) по нашему мнению, предложение об исключении опции прекращения реализации неэффективной программы при установлении прямой зависимости достижения цели от конкретной программы (с. 128) требует дополнительного обоснования, поскольку оно фактически ограничивает один из действующих механизмов ответственности за неэффективное расходование бюджетных средств, закрепленный в порядке оценки эффективности государственных программ (с. 47);

4) в работе используется широкий массив данных по 11 субъектам ДФО за 2021–2028 годы, однако по ряду регионов (в частности, Сахалинской области и Еврейской автономной области) сводные годовые доклады о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ в открытых источниках не размещены, что вынудило автора проводить анализ по 9 из 11 субъектов (с. 107). Целесообразно уточнить, каким образом данное ограничение отразилось на полноте и репрезентативности итоговых выводов, особенно с учетом того, что по Сахалинской области в работе приведен детальный анализ проектной деятельности (с. 95–97).

Высказанные замечания имеют дискуссионный характер. Они не влияют на высокую оценку актуальности темы, значительного объема выполненной работы и самостоятельности полученных результатов.

Вывод: Диссертация Бай Татьяны Олеговны «Развитие программно-целевого бюджетирования на региональном уровне как инструмента повышения

результативности государственных расходов в Российской Федерации» является научно-квалификационной работой, в которой содержится решение задачи, имеющей важное значение для развития экономической науки и практики управления государственными расходами, что соответствует требованиям Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842, и Порядка присуждения ученой степени кандидата наук, ученой степени доктора наук в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, утвержденного приказом ректора ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (в редакции приказа от 30 апреля 2025 года № 02-763, приказ об изм. № 02-1313 от 10.07.2025; приказ об изм. № 02-1794 от 17.09.2025; приказ об изм. № 02-01364/001 от 01.07.2026 г.), а Бай Татьяна Олеговна заслуживает присуждения ей ученой степени кандидата экономических наук по специальности 5.2.4 «Финансы».

Член диссертационного совета РАНХиГС,
доктор экономических наук, доцент,
профессор кафедры государственного
регулирования экономики Института
государственной службы и управления ФГБОУ
ВО «Российская академия народного хозяйства и
государственной службы при Президенте РФ»



Н.Е. Булетова

«15» сентября 2026 г.

119571, г. Москва, вн. тер. г. муниципальный округ Тропарево-Никулино, пр-
кт. Вернадского, д. 82, стр. 1
8-499-956-95-23
buletova-ne@ranepa.ru