

В объединенный совет по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук на базе ФГБУ «Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов Российской Федерации», АНО ВО «МБИ имени Анатолия Собчака» 99.0.139.02

ОТЗЫВ

официального оппонента кандидата экономических наук Соколова Ильи Александровича на диссертацию Саакян Татьяны Васильевны на тему «Направления повышения эффективности бюджетного процесса в части субсидирования юридических лиц», представленную на соискание ученой степени кандидата экономических наук по специальности 5.2.4 – Финансы

Актуальность темы диссертационного исследования

Наращивание поддержки промышленности на современном этапе развития российской экономики является одним из ключевых аспектов. Причин для этого много: частичный отток западных компаний из России и прекращение ведения бизнеса на территории нашей страны; проблемы с импортом из дружественных стран, обусловленные западными санкциями; отказ от технического обслуживания уже имеющегося у нас оборудования и поставки комплектующих; неуклонно растущий внутренний спрос и др. Все эти вызовы являются угрозами для экономического суверенитета страны, в связи с чем ориентация федерального бюджета на поддержку российской промышленности должна усилиться, в том числе посредством повышения значимости и результативности субсидирования промышленных предприятий в России.

Общеизвестно, что промышленные субсидии в первую очередь применяются для компенсации возросших расходов (недополученных доходов) коммерческих организаций, например, вследствие государственного регулирования цен, в рамках стимулирования положительных экстерналий, по причине трудоустройства инвалидов и других социально незащищенных категорий трудоспособного населения. Также бюджетное субсидирование

призвано стимулировать развитие приоритетных для государства отраслей экономики либо технологий (наряду с госзакупками и бюджетными инвестициями) через софинансирование инвестиционных/инновационных проектов, развитие профильной инфраструктуры, создание новых рабочих мест. Посредством бюджетных субсидий государство может улучшать финансовое «здоровье» бизнеса, особенно среди организаций малого и среднего предпринимательства, компенсируя циклические колебания в развитии национальной экономики.

Однако у бюджетных субсидий есть и обратная сторона – нарушение условий конкуренции (через искажение рыночных сигналов и цен), снижение эффективности распределение ресурсов (проблемы затоваривания, поддержка неэффективных бизнесов, нежелательные перетоки трудовых кадров), рост зависимости от государства (патернализм в реальном секторе), увеличение бюджетной нагрузки и стимулов к коррупции.

Очевидно, что качество организации процесса предоставления субсидий во многом предопределяет, какие последствия для экономики и бюджета от данного вида государственной поддержки бизнеса будут доминировать. Не лишне напомнить, что субсидии имеют и достаточно высокий удельный вес в расходах федерального бюджета: так, в 2025 году на их долю приходится порядка 9% от общего объема его расходов.

Следовательно, изучение причин и условий востребованности промышленных субсидий в России в динамике, выявление имеющихся ограничений в правовом и методическом обеспечении процессов их предоставления, оценка результативности и эффективности субсидиарной поддержки российских организаций с выработкой предложений по улучшению ее организации, безусловно, являются крайне актуальными научно-исследовательскими вопросами, системному освещению которых и посвящена диссертационная работа Саакян Татьяны Васильевны.

Обоснованность научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертационном исследовании

В качестве целей исследования автором заявлены два научных направления, касающиеся предоставления субсидий из федерального бюджета юридическим лицами, – развитие теоретических положений данного вида государственной финансовой поддержки бизнеса и разработку способов повышения эффективности процесса управления бюджетными субсидиями. Изучив диссертационную работу, можно однозначно утверждать, что обе

указанные цели достигнуты. В частности, автором расширено теоретическое понимание практики субсидирования, в том числе посредством изменения подхода к планированию мер и направлений стимулирования бизнеса, что создает условия для повышения результативности субсидий. Основным же достижением работы можно считать предложенные автором меры по повышению эффективности бюджетного процесса в части поддержки юридических лиц. Так, автор предлагает видоизменить действующую систему управления процессом субсидирования юридических лиц, сделав акцент на оценке и анализе значений результативности субсидий, в том числе предоставленных в предшествующих периодах, а также на внедрении системы мониторинга и выявления индикативных рисков, охватывающей все стадии процесса оказания субсидиарной поддержки бизнеса.

Обоснованность положений диссертационного исследования обеспечена автором не только в силу использования общенаучных методов исследования и изучения теоретико-эмпирических работ по рассматриваемой научной проблематике, но и посредством их публичного обсуждения в рамках собственных публикаций и докладов на научных конференциях. В частности, автором изучено более ста научных публикаций международных и российских исследователей, посвященных организации (регулированию) бюджетного процесса в части предоставления субсидий коммерческим организациям, изучению роли, назначения и особенностей субсидированию бизнеса наряду с другими инструментами государственной поддержки экономики, оценке их результативности и эффективности и т.п.

Основные положения диссертационной работы изложены в авторских статьях – в списке литературы имеются отсылки к десяти публикациям автора, посвященным исследуемой научной проблеме и ряду сопутствующих (смежных) вопросов.

Результаты работы были представлены научному сообществу в рамках четырех конференций международного и всероссийского уровня, проведенных в 2025 году.

Более того, отдельные положения диссертационного исследования в некоторой степени уже внедрены в практическую деятельность Министерства финансов Российской Федерации, а также используются в рамках учебного процесса в Национальном исследовательском университете «Высшая школа экономики».

Общая характеристика проведенного исследования, его завершенность

В работе представлены основные теоретические и практические аспекты государственной финансовой поддержки бизнеса, причем объектом авторского всестороннего исследования выбраны субсидии производителям товаров, работ, услуг в целях возмещения недополученных доходов и (или) финансового обеспечения (возмещения) затрат в связи с производством (реализацией) товаров по п.1 ст.78 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Структурно работа состоит из введения, трех глав и заключения. В первой главе рассматриваются теоретические основы и современное состояние государственной финансовой поддержки юридическим лицам в целях устойчивого развития. В первом параграфе главы содержится обстоятельный обзор научной литературы по проблемам промышленного субсидирования, начиная с работ меркантилистов XVI-XVIII веков и заканчивая новейшими исследованиями. Также в главе дан обзор расходов федерального бюджета на предоставление субсидий юридическим лицам, осуществляющим деятельность в реальном секторе экономики.

Вторая глава содержит анализ практики промышленного субсидирования из федерального бюджета, в том числе на примере решений о предоставлении конкретных субсидий, принимаемых одним из крупнейших распорядителей бюджетных субсидий – Минпромторгом России. Этот анализ позволил автору выявить типичные проблемы промышленного субсидирования, в том числе:

- отсутствие обоснования способа проведения отбора получателей бюджетной поддержки и формы ее предоставления;
- предоставление субсидий ограниченному количеству получателей при наличии широкого круга производителей в соответствующей отрасли;
- отсутствие оценки финансового положения получателя субсидии, в результате чего субсидии на протяжении многих лет предоставляются одним и тем же крупнейшим производителям, способным обойтись без бюджетной поддержки;
- несоответствие порядка расчета размера субсидии нормативным требованиям, что может приводить к субсидированию прибыли;
- установление необоснованно низких показателей результатов предоставления субсидий;

- несоответствие результатов предоставления субсидий целевым показателям государственных программ, в рамках которых они предоставляются;
- отсутствие оценки эффектов от субсидирования на развитие соответствующих отраслей и экономики в целом.

На основе данного анализа в разделе 2.3 диссертации предложена авторская классификация семи групп индикативных рисков, возникающих при предоставлении субсидий юридическим лицам, степень реализации которых предлагается использовать для оценки уровня эффективности деятельности главных распорядителей бюджетных средств в части субсидирования.

Глава 3 посвящена определению основных направлений повышения эффективности деятельности по предоставлению бюджетных субсидий. Автор справедливо отмечает, что за 25-летний период регулирование предоставления государственной поддержки в форме субсидий значительно эволюционировало в направлении создания более эффективной и структурированной системы правовых норм и повышения доступности информации и прозрачности процесса для потенциальных получателей субсидий. При этом автор доказывает целесообразность дальнейшего развития государственного регулирования процесса субсидиарной поддержки в сторону обеспечения большей публичности и результативности бюджетных расходов. Среди направлений совершенствования организационно-функционального механизма субсидирования юридических лиц автор сосредоточился на таких вопросах, как формирование результата предоставления субсидий, определение размера субсидии, совершенствование процедуры выбора получателя субсидии, развитие системы мониторинга результативности субсидий, изменение подходов к организации контрольной деятельности в процессе предоставления субсидий юридическим лицам, применение современных инструментов исполнения бюджета как средства смягчения бюджетных рисков. Отдельно автором сформулированы рекомендации по устранению факторов индикативных рисков по субсидиям.

В целом, рассматриваемая работа заслуживает высокой оценки, поскольку обладает всеми признаками добросовестного научного исследования, в том числе:

- демонстрирует знакомство автора с достижениями современной экономической науки по предмету исследования;
- обнаруживает глубокое погружение автора в предмет исследования с изучением большого числа доступных источников информации;

- отличается логикой изложения и глубиной проработки;
- обладает научной новизной и практической полезностью.

Достоверность и новизна положений, выводов и рекомендаций сформулированных в диссертационном исследовании

Новизна научных выводов и положений диссертации может быть определена через призму организации бюджетного процесса при субсидировании юридических лиц. Фактически автор в рамках диссертационного исследования решает задачу повышения эффективности бюджетного процесса в части субсидирования юридических лиц через выявление текущих «несовершенств» в деятельности органов власти и иных вовлеченных лиц при планировании, исполнении, учете и контроле предоставления субсидий (преимущественно промышленных) из бюджета и выработке предложений по их устранению. Достигнутые автором результаты исследования действительно обладают необходимой научной новизной и могут быть сгруппированы в пять основных сюжетов:

1. обоснование применения поведенческой мотивации и адаптивности процесса распределения субсидий;
2. предложения по изменению системы планирования направлений субсидирования в сторону большей увязки финансовой поддержки с измеримыми результатами;
3. внедрение риск-ориентированного подхода в диагностику процесса предоставления субсидий и анализ их результативности, а также определение способов нивелирования выявленных рисков (включая разработанный автором перечень индикативных показателей эффективности и вероятности рисков). На наш взгляд, классификация рисков, предложенная автором, представляет собой один из главных элементов новизны рассматриваемого исследования, имеющих прикладное значение, и, безусловно, заслуживает положительной оценки;
4. предложения по совершенствованию (на принципах унификации и расширения цифровизации) деятельности по субсидированию юридических лиц, касающиеся стадий планирования и оказания коммерческим юридическим лицам из бюджета субсидиарной поддержки и основанные;
5. внедрение системного подхода к анализу и управлению процессом субсидирования и разработка на его основе рекомендаций по повышению эффективности бюджетного процесса и рационализации планирования мер поддержки юридических лиц.

Все авторские результаты и предложения не только являются итогом самостоятельной системной работы диссертанта, но и отличаются профессиональной зрелостью, практической ориентированностью и, безусловно, научной корректностью и новизной.

Теоретическая и практическая значимость результатов диссертационного исследования

Теоретическая значимость результатов диссертационного исследования в первую очередь обусловлена системным авторским анализом различных теоретических подходов к вопросу организации предоставления государственных субсидий, благодаря чему автором существенным образом расширено теоретическое понимание назначения, условий и особенностей бюджетного субсидирования. Кроме того, предложенный автором подход к планированию мер стимулирования бизнеса основан на выявленных закономерностях в мотивах принятия управленческих решений при осуществлении коммерческой деятельности и их трансформации, а также на изучении возможностей адаптации различных форм и механизмов стимулирования бизнеса с учетом желаемых краткосрочных и долгосрочных эффектов. Именно в сочетании методов поведенческой мотивации и адаптивного распределения автор видит потенциал повышения результативности субсидий для достижения поставленных национальных целей развития и формирования социально ответственного профиля российского бизнеса. Автор особо акцентирует внимание на координации стратегического планирования и бюджетного процесса в части предоставления субсидий юридическим лицам, что обеспечивается через системный анализ нормативного регулирования и практики реализации соответствующей деятельности государственными органами с участием бизнеса и в конечном счете позволяет повысить результативность субсидий за счет увязки финансовой поддержки с измеримыми результатами.

Важнейшим достижением диссертации является высокий уровень обоснованности и практико-ориентированный характер выводов рассматриваемого исследования. В первую очередь речь идет о таких авторских рекомендациях по повышению эффективности бюджетного процесса в части предоставления субсидий юридическим лицам, как:

— введение обязательного применения порядка расчета размера субсидии при обосновании бюджетных ассигнований, предусматриваемых на предоставление субсидий предприятиям промышленности;

– дополнение состава показателей, на основании которых определяется качество финансового менеджмента главных распорядителей средств федерального бюджета, показателями, отражающими своевременность принятия решения о порядке предоставления субсидий, исключаящими подмену планируемых значений результатов предоставления субсидии фактически достигнутыми;

– конкретизация положений о результате предоставления субсидии, устраняющая излишне широкое усмотрение при его правоприменении;

– минимизация возможности выбора неконкурентного способа определения получателя субсидии, а также установление оптимальных и конкретных требований к потенциальным получателям субсидий, обеспечивающих выбор из них наиболее способных для достижения установленных результатов;

– повышение достоверности мониторинга достижения результата предоставления субсидии в части типизации характеристик данных результатов и контрольных точек, отвечающих критериям, установленным для проектной деятельности, и их сопоставимости с результатами.

Данные рекомендации по повышению эффективности предоставления субсидий юридическим лицам могут быть в полной мере применены на методологическом уровне в деятельности Минфина России и на организационном уровне в деятельности федеральных ГРБС.

Дискуссионные вопросы и замечания по диссертационной работе

При высокой оценке диссертационной работы в целом, ее исследовательский потенциал, на наш взгляд, все еще не исчерпан и можно выделить ряд научных вопросов в рамках изучаемой тематики, которые по-прежнему актуальны и нуждаются в обсуждении.

1. Во введении автор для целей исследования к получателям бюджетных субсидий относит коммерческие организации, а также индивидуальные предприниматели и иные физические лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность (абз.3 стр.4). При этом предлагает уделить особое внимание уделено «субсидиям, предоставляемым из федерального бюджета промышленным предприятиям» (абз.4, стр.4). И хотя в работе автору удалось акцентированно исследовать промышленные субсидии, однако их специфика по сравнению с субсидированием иных получателей не нашла должного отражения в исследовании.

2. Автор по итогам рассмотрения теоретической и эмпирической литературы (глава 1) аргументированно систематизирует макро-, мезо- и микроэкономические эффекты субсидирования (рис.1) и выявляет значительную вариативность влияния бюджетных субсидий на трёх уровнях (на уровне фирм, территорий и в национальном масштабе). Однако более глубокий анализ научных публикаций указывает на отсутствие единого мнения в оценках воздействия субсидий на экономические результаты. Так, ряд исследований количественно подтверждает положительное влияние субсидий на выпуск финансируемых фирм, их инвестиционную активность и конкурентоспособность, при одновременном незначительном отрицательном влиянии на производительность труда (Bernini and Pellegrini, 2011; Criscuolo et al., 2012; Bondonio and Greenbaum, 2014; Cerqua and Pellegrini, 2014). В то же время, передавая ресурсы менее производительным фирмам, субсидии способны нанести ущерб несубсидируемому бизнесу (за счет перераспределения через налоги и субсидии ограниченных ресурсов), что негативно сказывается как на региональном, так и на национальном росте (Bergström, 2000; Harris and Robinson, 2004).

Более того, в научной литературе отсутствует универсальная методология оценивания эффективности субсидирования, что наряду с ограниченностью данных осложняет сопоставление результатов исследований и требует особой внимательности при интерпретации эффективности субсидирования в различных институциональных условиях. На наш взгляд, диссертационная работа явно выиграла бы как от изложения авторского подхода к методологии количественного оценивания эффектов бюджетного субсидирования, так и от представления собственных количественных оценок обозначенных на рис.1 последствий предоставления субсидиарной поддержки.

3. К предложенной автором классификации рисков также имеются определенные вопросы. В частности:

1) Недостаточная конкретизация содержания ряда предлагаемых индикаторов. Например, группа рисков «некачественного регулирования предоставления субсидий из бюджетов» включает, в частности, риски неустановления требований: «об осуществлении экономически обоснованного расчета объема бюджетных ассигнований, учитывающего порядок расчета размера субсидии» и «об обеспечении оптимальных критериев отбора, позволяющих определить получателей субсидии, наилучших с точки зрения потенциала достижения результата предоставления субсидии». Для оценки деятельности ГРБС по этим критериям необходимо предварительно

нормативно определить содержание понятий «экономически обоснованный расчет объема бюджетных ассигнований» и «оптимальные критерии отбора», что вряд ли возможно, по крайней мере – универсально для всех видов субсидий.

2) Ограниченная практическая реализуемость некоторых требований, предъявляемых к ГРБС. Например, группа рисков «неправильный выбор направления субсидирования» включает такие риски, как: неиспользование динамики показателей индивидуального эффекта субсидии по планируемому или аналогичному направлению субсидирования за отчетные периоды; неиспользование результатов исследования спроса, предложения, рыночных цен в поддерживаемой отрасли; неиспользование результатов научных исследований в области эконометрики по изучению вопросов прогнозирования эффектов от предоставления субсидий юридическим лицам. На фоне приведенных в разделе 2.2 диссертации сведений о несоблюдении ГРБС нормативных актов о порядке предоставления субсидий, предъявление к ним требований об изучении научных исследований в области эконометрики представляется слабо реализуемой на практике.

3) Сомнительность включения в группу рисков 2 «Некачественное регулирование предоставления субсидий из бюджетов», в частности, риска несоответствия результатов предоставления субсидии показателям структурных элементов соответствующей государственной программы. Между тем, автор сам справедливо указывает, что связь результатов предоставления субсидий с показателями госпрограмм не является однозначной. Так, на с.165 диссертации говорится, что: «последствия от субсидий могут быть не сразу наблюдаемыми и меняться с течением времени. Учет временной динамики действия субсидий и ее казуальности вносит дополнительные сложности в комплексную оценку эффекта от их предоставления. Краткосрочные последствия и выгоды могут не отражать долгосрочных результатов.

4) Неопределенность оснований выделения представленных на стр.116 порогов для классификации уровней эффективности бюджетного процесса (высокий уровень эффективности – 0–7 баллов; средний уровень эффективности – 7–18 баллов; низкий уровень эффективности – 19–30 баллов). Почему именно эти пороги были выбраны автором? Как это соотносится с сопоставимостью используемых критериев оценки, а также их значимостью для организации бюджетного процесса?

Помимо содержательно-дискуссионных вопросов к диссертационному исследованию, следует высказать еще ряд редакционных замечаний.

1. Для демонстрации и улучшения восприятия промежуточных результатов работы автора каждую главу диссертационного исследования следовало бы дополнить соответствующим разделом с краткими выводами.

2. На рис.15 отсутствуют подписи к нескольким рядам данных (параметрам), что усложняет читаемость (восприятие) иллюстрации.

3. По списку литературы:

1) Вызывает сомнение практическая полезность для диссертации в отсылке к узкоспециализированным и не связанным ни с темой диссертации, ни хотя бы с российской историей и практикой государственного регулирования экономики. Например, п.54. Митрофанов В. П. Практика государственного налогообложения движимой и недвижимой собственности в Англии конца XVI-начала XVII в //Концепт-явление "собственность" в общественной структуре западноевропейского Средневековья. – 2020. – С. 294-311.

2) Под п.1 списка литературы указан Бюджетный кодекс РФ, под п.155 – ст.78 БК в редакции 2000 г. Однако насколько это разные источники, чтобы это отражать по отдельности. К тому же статья закона разве может быть самостоятельным источником?

Заключение о соответствии диссертации критериям, установленным Положением о порядке присуждении ученых степеней

Диссертационная работа Саакян Т.В. на тему «Направления повышения эффективности бюджетного процесса в части субсидирования юридических лиц» представляет собой законченную научно-исследовательскую работу, выполненную на высоком профессиональном уровне и содержащую значимые теоретические и практические результаты. Считаю, что поставленная соискателем научная проблема решена в ходе проведенного исследования.

Диссертация по содержанию соответствует пунктам паспорта научной специальности 5.2.4 «Финансы»:

9. Государственные финансы. Бюджетная система и бюджетный процесс. Бюджетная политика. Инициативное бюджетирование;

11. Бюджетные доходы и расходы. Сбалансированность бюджетов. Оценка эффективности бюджетных расходов.

Диссертационная работа Саакян Т.В. на тему «Направления повышения эффективности бюджетного процесса в части субсидирования юридических лиц» полностью соответствует требованиям, установленным п. 9–14

Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 № 842, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата наук, а ее автор, Саакян Татьяна Васильевна, заслуживает присуждения ученой степени кандидата экономических наук по специальности 5.2.4 «Финансы».

Официальный оппонент:

Соколов Илья Александрович

кандидат экономических наук по научной специальности 08.00.05 - Экономика и управление народным хозяйством

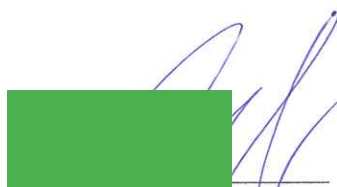
Должность и наименование организации:
заведующий лабораторией исследований бюджетной политики Института прикладных экономических исследований РАНХиГС (г. Москва)

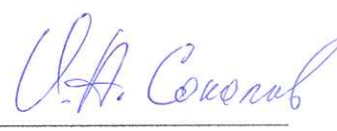
почтовый адрес: 119571, г. Москва, вн.тер.г. муниципальный округ Тропарево-Никулино, пр-т Вернадского, д.82, стр.1

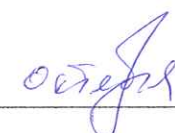
тел.: +7 (499) 956 02 14

e-mail: Sokolov-ia@ranepa.ru

<http://www.ranepa.ru>


подпись


ФИО

«30»  2025 г.

Подпись Соколова И.А. заверяю
должность лица, ФИО заверяющего лица



