

## ОТЗЫВ

члена диссертационного совета Финансового университета Д 505.001.109,  
д.э.н., профессора Панскова Владимира Георгиевича

(профиль научной специальности «Налоговая политика. Налоговая система. Налоговые правонарушения. Налоговые риски») на диссертацию Пенчук Анны Витальевны на тему «Развитие проектного управления расходами федерального бюджета», представленную на соискание учёной степени кандидата наук по научной специальности 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит (профиль «Общегосударственные, территориальные и местные финансы»)

Пенчук А.В. представила диссертацию на тему «Развитие проектного управления расходами федерального бюджета» на соискание учёной степени кандидата наук к публичному рассмотрению и защите по научной специальности 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит.

Содержание диссертации полностью соответствует пункту 2.8 «Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов» Паспорта научной специальности 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит (экономические науки).

Полагаю возможным допустить соискателя учёной степени к защите диссертации.

Отмечаю, что:

1) Соискатель учёной степени Пенчук А.В. предложила значимое для науки и практики решение актуальной научной задачи, имеющей важное социально-экономическое значение.

Предложенный автором комплекс мер по совершенствованию проектного управления расходами федерального бюджета будет способствовать получению преимуществ от внедрения проектных принципов управления процессом расходования государственных средств, обеспечивающих достижение приоритетов и целей государственной финансовой политики. Указанные преимущества могут быть достигнуты за счет предложенной автором системности управления бюджетными расходами по результатам, а также разработанных в диссертации рекомендаций по повышению качества проектного управления бюджетными расходами,

2) Соискатель учёной степени Пенчук А.В. ввела в научный оборот следующие новые научные результаты.

Автором разработан инструментарий оценки качества проектного управления бюджетными расходами федерального бюджета, который способствует повышению результативности используемых государством финансовых инструментов и, соответственно, эффективности выполнения государством своих функций, а также создаёт возможность оценки качества управления процессом расходования бюджетных средств. Предложены конкретные рекомендации по гармонизации действующих в Российской Федерации инструментов проектного и программно-целевого управления бюджетными расходами.

В отличие от других исследований соискателем разработан шаблон стандарта управления бюджетными расходами, на основе которого становится возможной систематизация различных аспектов управленческого процесса в едином документе, а также выстраивание эффективной системы управления бюджетными расходами для всех субъектов управленческого процесса.

3) Диссертация на тему «Развитие проектного управления расходами федерального бюджета» обладает внутренним единством. Все разделы работы подчинены достижению поставленной автором основной цели и задач исследования – развитие на основе теории государственных финансов и анализа действующей практики методологии проектного управления бюджетными расходами в целях повышения результативности расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Успешному решению поставленных задач и цели исследования способствовал удачно составленный план диссертационной работы. Автор начинает свое исследование с теоретических вопросов содержания проектного управления расходами бюджета, а также особенностей, принципов и границ применения проектного подхода в управлении бюджетными расходами. Исследование данных вопросов, а также анализ мирового опыта проектного управления расходами бюджета позволили соискателю приступить к анализу действующей в РФ практики и к оценке качества проектного управления расходами федерального бюджета. Затем на основе анализа теоретических вопросов и действующей практики управления автор решает поставленные перед исследованием задачи - определение основных направлений совершенствования системы управления бюджетными расходами и разработка рекомендаций по повышению качества проектного управления.

4) Обоснованность положений и выводов диссертации на тему «Развитие проектного управления расходами федерального бюджета» подтверждена в диссертации и автореферате соответствующими аргументами.

Необходимость разработки комплекса мер по совершенствованию системы управления бюджетными расходами, в состав которой интегрирован проектный подход, обоснована автором проведенным в диссертации анализом, показавшим ее недостаточную оптимальность и связанную с этим невозможность получения преимуществ от внедрения проектных принципов.

В частности, рекомендация о необходимости разработки стандарта управления бюджетными расходами, а также предложенный в диссертации шаблон такого стандарта обусловлены наличием большого количества правовых актов и методических документов, затрагивающих те или иные аспекты управления бюджетными расходами и препятствующих принятию обоснованных управленческих решений в части бюджетных расходов.

Разработка предложенных авторских критериев и показателей оценки качества проектного управления расходами бюджетов обосновывается необходимостью оценивать эффективность государственного управления бюджетными расходами и повышать его результативность.

Сформулированные в диссертации современные тенденции развития проектного управления бюджетными расходами подтверждены детальным анализом соответствующего зарубежного опыта и обоснованы необходимостью использования стандартов при проектном управлении бюджетными расходами в целях снижения рисков негативных экономических и финансовых эффектов.

Обоснованность выносимых автором на защиту уточненных принципов, особенностей и границ применения проектного подхода в управлении бюджетными расходами подтверждается необходимостью обеспечения жесткой увязки объемов расходов бюджета с конкретными результатами государственной экономической, в том числе и финансовой, политики, повышения эффективности системы мониторинга расходов бюджетных средств, оптимизации и гибкости управленческого механизма, а также вовлечения максимального числа заинтересованных лиц в проектное управление бюджетными расходами. Активное внедрение проектного подхода в управлении бюджетными расходами обуславливает необходимость уточнения его места, особенностей и границ применения в данном процессе. Имеющиеся в проектном подходе особенности вызывают необходимость его обособления в рамках бюджетного программирования, а также разграничения проектного и программно-целевого управления бюджетными расходами.

Достоверность полученных Пенчук А.В. результатов и сделанных ею выводов подтверждается корректным использованием в исследовании действующих нормативных правовых актов, ключевых работ ведущих российских и зарубежных ученых, занимающихся проблемами общественных финансов, совершенствования системы управления бюджетными расходами с использованием проектных принципов, анализом широкого круга источников информации, в том числе официальной статистической отчетности, а также применением современных общенаучных методов исследования.

5) Научные результаты диссертации Пенчук А.В., связанные с разработанными рекомендациями по совершенствованию системы управления бюджетными расходами с учетом встраивания проектных принципов, а также по повышению качества проектного управления бюджетными расходами использованы Департаментом программно-целевого планирования и эффективности бюджетных расходов Минфина РФ при подготовке правительственных нормативных документов. В частности, разработанные соискателем положения по повышению качества проектного управления бюджетными расходами учтены при подготовке Минфином РФ проекта постановления Правительства РФ «Об утверждении Правил принятия решений о внесении изменений в сводную бюджетную роспись федерального бюджета в части бюджетных ассигнований, предусмотренных на финансовое обеспечение реализации национальных проектов (программ) и комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры». Предложенные в диссертации рекомендации по стандартизации проектного управления бюджетными расходами нашли отражение в утвержденных Председателем Правительства РФ «Методических указаниях по применению типов результатов и стандартизированных контрольных точек федеральных проектов».

6) Диссертация содержит сведения о личном вкладе Пенчук А.В. в науку, который выразился в непосредственном участии соискателя на всех этапах процесса исследования - в формулировке темы диссертации, в планировании цели и задач исследования, в анализе и обобщении информации по теме диссертации, подборе и обобщении статистических данных, подготовке, разработке и обосновании комплекса мер по совершенствованию проектного управления расходами федерального бюджета, авторского инструментария оценки качества проектного управления, а также шаблона стандарта управления бюджетными расходами.

Соискатель проявил необходимые системные теоретические знания по научной специальности 08.00.10 - Финансы, денежное обращение и кредит в соответствии с темой исследования. Ознакомление с диссертацией показало, что ее автор овладел принципами, логикой и методологией научного познания, обладает необходимым научным потенциалом и методологией научного познания, Пенчук А.В. продемонстрировала умение логично и аргументированно излагать материал о теоретических, методических и организационно-правовых аспектах управления расходами бюджета, а также показала наличие у нее квалификационных способностей к дальнейшей научной деятельности в решении научных задач финансовой отрасли науки.

Вместе с тем, необходимо отметить, что в представленной на соискание учёной степени кандидата наук диссертации Пенчук А.В. имеют место отдельные недостатки. .

В первую очередь это следовало бы отметить в отношении первой главы исследования. Она носит в основном описательный характер. В ней практически отсутствует критический анализ имеющихся теоретических положений, взглядов российских и зарубежных исследователей по теме диссертации. Материал данной главы зачастую изложен таким образом, что не понятно, излагает ли автор собственные мысли и идеи, или это общеустановленные положения. Отдельные рекомендации автора или совсем никак не аргументированы, или аргументированы слабо. В связи с этим не понятно, почему автор соглашается с той или иной позицией других исследователей, или же предлагает использовать те или иные показатели. В частности, на стр.56-57 соискатель приводит перечень признаков, определяющих качество проектного управления бюджетными расходами. Вместе с тем, автор не приводит убедительных обоснований, почему им выделены эти, а не иные признаки.

Вызывают определенные вопросы в части предлагаемых автором в таблице 7 на стр. 59-61 критериев качества проектного управления бюджетными расходами. Во-первых, почему автор выбрали именно эти, а не иные критерии? На стр. 58 автор подчеркивает, что «.....оценка качества проектного управления бюджетными расходами должна учитывать множество факторов и осуществляться на основе системы разработанных критериев и показателей». Между тем, из содержания диссертации не видно, кем (автором диссертации, другими исследователями, российской или мировой практикой) разработаны данные критерии и показатели. Если это авторская разработка, то следовало бы показать, почему выбраны именно эти критерии и показатели. Во-вторых, возникает вопрос и в части таких предложенных автором количественных показателей, как «Рекомендуемое значение» и «Допустимое значение» Из материалов исследования не видно, на основании каких расчетов или, по крайней мере, рассуждений автор предлагает устанавливать ту или иную количественную оценку. Почему, например, по такому критерию, как «Масштаб изменений, внесенных в сводную бюджетную роспись» предлагается показатели рекомендуемого и допустимого значений установить в размере «не более 3%» и «не более 5%» соответственно, а не, допустим, не более 1 и 2 процентов? На стр. 62 автор отмечает лишь, что «количественные параметры для применения критериев оценки качества проектного управления бюджетными расходами приведены по итогам обобщения предложений 18 квалифицированных экспертов из федеральных органов исполнительной власти и анализа отечественного и зарубежного опыта». Но данное пояснение не может служить научным обоснованием авторской рекомендации о целесообразности применения того или иного количественного показателя. Каждый из 18 экспертов имеет свою точку зрения и приводит соответствующую аргументацию, а отечественная и зарубежная практика руководствуется соответствующей теорией и исходит из экономической обстановки в каждой стране. Какими принципами руководствовался соискатель при обобщении

данных предложений и опыта – не ясно.

Некоторые данные таблицы 8 на стр. 88 в части показателей капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности приведены не совсем корректно: объемы средств в млрд руб. не соответствуют их удельному весу в общей сумме расходов на реализацию национальных проектов.

7) Все материалы или отдельные результаты, заимствованные Пенчук А.В. из чужих текстов и работ, оформлены в диссертации надлежащим образом, с указанием источника заимствования. Соискатель учёной степени Пенчук А.В. ни в диссертации, ни в автореферате прямо не указала, какие лично им получены результаты и какие - в соавторстве. Но из содержания изученного исследования можно сделать вывод, что имеющиеся в исследовании научные результаты получены соискателем учёной степени Пенчук А.В. лично, и что автор работал самостоятельно. При этом им получены следующие результаты:

- уточнены принципы, особенности и границы применения проектного подхода при управлении бюджетными расходами;
- сформулированы современные тенденции развития проектного управления бюджетными расходами;
- разработаны и апробированы критерии и показатели оценки качества проектного управления расходами бюджетов;
- предложен комплекс мер по совершенствованию системы управления бюджетными расходами на принципах проектного управления и повышению качества проектного управления бюджетными расходами;
- доказана необходимость и целесообразность интеграции проектных инструментов в государственные программы и перевода последних на единые методологические принципы;
- разработан шаблон стандарта управления бюджетными расходами.

8) Основные положения и научные результаты диссертации опубликованы в 4 рецензируемых научных изданиях, определенных ВАК при Минобрнауки России. Все публикации авторские.

9) Соискатель учёной степени Пенчук А.В. в ходе работы над диссертацией и подготовки к публичной защите показала себя как специалист в области общественных финансов, способный к самостоятельной научной деятельности. Ознакомление с диссертацией и авторефератом диссертации показало ее умение в качестве ученого творчески и логически мыслить, анализировать имеющиеся статистические

данные, делать из этого анализа необходимые выводы и обосновывать свое видение решения имеющихся проблем и задач, стоящих в области управления бюджетными расходами на принципах проектного управления.

Исходя из изложенного, полагаю, что представленная к защите диссертация:

соответствует заявленной научной специальности и может быть допущена к защите;

соответствует установленным критериям и требованиям

( \_\_\_\_\_ ) 25.06.2020

Пансков Владимир Георгиевич  
Доктор экономических наук, профессор

[ ]

В. Г. ПАНСКОВ  
[ ]  
[ ]  
[ ]