

УТВЕРЖДАЮ

Проректор по научной работе
Санкт-Петербургского государственного университета

С.В. Микушев

» сентябрь 2020 г.

Отзыв

ведущей организации федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Санкт-Петербургский государственный университет» на диссертацию Славинской Ольги Александровны «Теория общественных расходов и ее приложение к гуманитарному сектору экономики», представленной на соискание ученой степени кандидата экономических наук по специальности 08.00.01 – Экономическая теория.

Актуальность диссертационного исследования определяется несколькими положениями. Во-первых, стабильное увеличение государственного присутствия в экономической сфере, которое прослеживается в большинстве стран мира, выносит на повестку дня вопросы о ключевых направлениях расходования бюджетных средств и основных социальных приоритетах. Во-вторых, в современных экономиках трудно переоценить значение отраслей человеческого капитала (включая, в соответствии с авторской терминологией, и гуманитарный сектор) с точки зрения их влияния на экономический потенциал, динамику совокупной факторной производительности и благосостояние населения. В-третьих, принципиальной задачей является совершенствование механизмов бюджетной поддержки науки, образования и культуры, поиск оптимального соотношения между стремлением государства к полному контролю над получателями бюджетных ресурсов и сохранением творческой и духовной свободы работников гуманитарного сектора.

Теоретическая значимость исследования состоит в сопоставлении и обобщении различных подходов к анализу общественных, мериторных и опекаемых благ для создания многофакторно обоснованной методологии оценки бюджетных субсидий в гуманитарном секторе. С точки зрения истории экономических учений и экономической методологии важной теоретической особенностью работы является выделение ряда школ в изучении

общественных расходов, в частности таких как итальянская и немецкая (камерализм) школа, что увеличило теоретическую значимость и обоснованность полученных выводов. Безусловный интерес представляет нестандартное видение объекта диссертации: в сердцевине авторского подхода к проблеме калькуляции бюджетных субсидий в отдельно взятом секторе экономики, которая имеет очевидно прикладной характер, лежит историко-методологический по своей сути анализ теоретической категории общественных расходов.

Новизна диссертационного исследования раскрывается через следующие положения, отражающие личный вклад автора и обеспечивающие необходимое приращение научного знания по ряду направлений:

- Проведение сравнительного изучения историко-географической динамики и основных отличительных особенностей различных новоевропейских школ в трактовке понятия общественных расходов.
- Подробное концептуальное описание итальянской школы в области финансов и общественных расходов с особым акцентом на роли государства и росте спроса на государственные блага.
- Построение эконометрической модели общественных расходов в области финансирования деятельности театров, концертных залов и музеев, с использованием модифицированных индексов Баумоля.
- Обоснование накопленного дефицита дохода в организациях гуманитарного сектора с последующими прикладными рекомендациями для финансовых властей.
- Выработка авторской методологии расчета компенсирующей субсидии для организаций в сферах культуры, науки и образования.

Практическая значимость данного диссертационного исследования связана с самой постановкой вопроса о методологии расчета бюджетных ассигнований на финансирование учреждений в гуманитарных отраслях. Планирование бюджетных ассигнований в любой сфере должно осуществляться на основе четких и прозрачных принципов, для того, чтобы минимизировать возможность произвольных, необоснованных решений, мотивированных популистскими мотивами или же обусловленных сугубо лоббистскими возможностями представителей той или иной сферы, а не объективными общественными потребностями. Поэтому попытка разработки научно-обоснованного подхода к оценке расходных обязательств в конкретной отрасли (отраслях) представляет несомненный интерес в практическом плане.

Основные результаты и выводы исследования в работе подробно изложены и в целом обоснованы:

- Представлен исторический обзор развития подходов к обоснованию общественных расходов. Автор подробно рассматривает, показывая сходства и отличия, английскую и французскую традиции изучения общественных финансов, камерализм и немецкую традицию, итальянскую традицию, концепцию общественных благ и концепцию мериторных благ, а также современные интерпретации общественных расходов, в том числе применительно к сфере культуры, науки и образования.

- С учетом исторических и современных теоретических доводов, автором предложено обоснование объективной обусловленности дефицита доходов организаций культуры, науки и образования, а также разработана эконометрическая модель общественных расходов в сфере культуры, призванная показать причины дефицита доходов и нецелесообразность / невозможность коммерциализации этой сферы, что подразумевает необходимость государственного субсидирования.

- Автором предложена методология определения величины субсидии учреждениям гуманитарной сферы. Эта методология является основным практически-ориентированным результатом исследования, обоснованным предшествующей теоретической частью.

Выносимые на защиту положения, в частности предлагаемая методология, в целом обоснованы. Автор справедливо закладывает в основу предлагаемой методологии расчета такие понятия как социальные нормы / нормативы обеспеченности соответствующими благами потребителей (от этих нормативов зависит и ценовая политика учреждений гуманитарной сферы) и нормы / нормативы затрат, в частности затрат на заработную плату сотрудников этих предприятий. Не вызывает сомнений что эти факторы должны учитываться при обосновании бюджетных ассигнований. Тем не менее, предложенный автором вариант методики может лишь рассматривать как рамочный или базовый, который для практического применения при планировании бюджетных ассигнований (а также для анализа фактических бюджетных расходов) должен быть доработан, поскольку налицо несколько проблем прикладного характера.

Во-первых, если говорить о доступности культурных, образовательных, научными и прочих гуманитарных благ потребителям (а значит и о ценовой политике, определяющей доходы учреждений), встает вопрос – кого считать целевыми потребителями этих благ? Дело в том, что среди учредителей организаций гуманитарных отраслей в России есть как Российская Федерация, так и субъекты федерации и местные властями. Соответственно и финансируются эти учреждения из бюджетов разных уровней (федерального, региональных и местных). В идеальном мире подразумевалось бы, что федеральные учреждения обеспечивают те или иные блага всем жителям страны, региональные учреждения обеспечивают блага жителям конкретного региона, а местные - соответственно

жителям конкретного муниципального образования. Но в реальности это, конечно же, не так - есть масса примеров региональных учреждений, финансируемых из региональных бюджетов, но при этом имеющих общефедеральное и даже глобальное значение и соответствующую аудиторию (такие организации, прежде всего, сосредоточены в Москве и Санкт-Петербурге). Возникает вопрос, как и кто должен устанавливать нормативы обеспеченности потребителей услугами таких учреждений (а также цены на билеты, целевой объем реализации билетов и т.п.), ведь между фактической аудиторией этих учреждений и их юридической и бюджетной подчиненностью есть противоречие. В связи с этим актуальным направлением развития предложенного базового подхода является вопрос установления цен, а также, в дополнение к взаимоотношениям учредителей и бюджетных учреждений, и вопросы взаимоотношений бюджетов разных уровней и расчета межбюджетных трансфертов.

Во-вторых, с точки зрения финансирования издержек учреждений гуманитарных отраслей необходимо учитывать еще один момент. Автор фокусируется на зарплатных издержках, а иные издержки предлагает индексировать (формула 18). Но рассматриваемые учреждения также несут капитальные расходы и расходы на реставрационную деятельность, причем как раз в этом отношении накоплен значительный объем недофинансирования, их простое индексирование будет способствовать дальнейшему нарастанию недофинансирования. Определение величины этих расходов вряд ли вообще может быть осуществлено на основе некой унифицированной методики, поскольку это в значительной степени вопрос политического выбора и политических приоритетов властей соответствующего уровня, а также ситуации с бюджетными доходами.

В-третьих, с точки зрения управления общественными финансами в целом нельзя забывать о том, что расходы в гуманитарной сфере не могут планироваться и осуществляться изолированно от планирования и осуществления расходов в прочих отраслях; кроме того, нельзя забывать о заведомо ограниченной доходной базе бюджетов. В связи с этим, опять-таки, невозможно обойтись без системного подхода к определению бюджетных приоритетов, с чего и должно начинаться планирование и обоснование расходов в целом и по отдельным отраслям, а также внутри каждой отрасли.

Замечания и дискуссионные положения.

1. Заслуживает внимания то, что первая глава диссертации посвящена историко-экономическому изучению категории общественных расходов в разных национальных школах Европы. Не подлежит сомнению значимость описания внутренней связи между камерализмом как преимущественно немецкой школой управления и более поздними итальянскими экономистами. Вместе с тем, приходится отметить, что за редкими

исключениями описание велось по вторичным источникам, что несколько снижает оригинальность. Не всегда очевиден и сам выбор таких источников. Так описание камерализма в основном построено на работах: Раева (1973), Schefold (1993), Lindenfeld (1997), Зубкова (2013), Покидченко (2019). У Раева в фокусе не мысль и концепции, а реформы и правовые акты, цель Линденфельда вслед за Фуко оценить воображение XIX века, Покидченко лишь намечает интерес к этой теме, излишне широко трактуя понятие камерализма. Тем самым, предпочтение вторичных источников и их выбор в этой части исследования недостаточно обоснованы.

2. В диссертации не нашли отражение несколько фундаментальных источников по теории и эмпирике общественных расходов. В частности, отсутствуют работы Вито Танци, который является классиком в области межстранового анализа общественных расходов, в том числе в социальной сфере¹. Джеймс Бьюкенен фигурирует в списке литературы только с одним текстом, при этом не упоминаются его более известные труды, напрямую затрагивающие область диссертационного исследования². В приведенной статье 1975 г. Бьюкенен указал на важную теоретическую проблему, восходящую к истокам теории общественных расходов и нерешенную в новаторском подходе Самуэльсона: если для оценки необходимости предоставления общественных благ государством используется невыполнение рынком критерия Парето-эффективности, то нет гарантии, что вне рыночная аллокация ресурсов для удовлетворения потребностей в этом особом виде благ не вызывает аналогичные провалы в общественном благосостоянии.

3. На с. 69 автор пишет: «Проанализировав различные теории, можно сказать, что все они касаются ситуаций, в которых необходимо вмешательство государства» (речь о производстве общественных, мериторных и опекаемых благ). Очевидно, диссертант принимает как данность идею о необходимости выпуска общественных благ государством. При этом в тексте работы не затрагивается альтернативная трактовка, например, в интерпретации австрийской школы³. Если автор, как указано во введении, претендует на проведение масштабного сопоставления теоретических взглядов на природу общественных расходов, то как можно объяснить полное отсутствие в тексте каких-либо рассуждений о возможности частичного замещения таких расходов рыночным механизмом? Иными словами, эволюция теоретических подходов рассматривается в однополярном ключе.

¹ Танци В. (2018) Правительство и рынки: Меняющаяся экономическая роль государства (пер. с англ.) М.: Изд-во Института Гайдара; Tanzi V., Schuknecht L. (2000) Public Spending in the 20th Century. Cambridge University Press.

² Buchanan J.M. (1975) Public Finance and Public Choice // National Tax Journal, vol. 28, no. 4, pp. 383-394; Buchanan J.M. (1999) The Demand and Supply of Public Goods. Liberty Fund.

³ Holcombe R.G. (1997) A Theory of the Theory of Public Goods // Review of Austrian Economics, vol. 10, no. 1, pp. 1-22.

4. В разделе 2.2 автором описывается феномен «болезни цен» в так называемом гуманитарном секторе экономики, в соответствии с концепцией Баумоля и Боуэна. Как следует из текста, соискатель соглашается с выводом о принципиальной невозможности рыночной окупаемости в отраслях, производящих опекаемые блага. Но как в таком случае можно теоретически объяснить сам факт существования частных организаций, предоставляющих образовательные и культурные услуги, частных научных и музейных центров? На с. 78 подчеркивается, что «болезнь цен» Баумоля позволила обосновать невозможность функционирования организаций гуманитарного сектора экономики на принципах самоокупаемости. Означает ли принятие автором позиции Баумоля и Боуэна, что без субсидирования со стороны государства у частного сектора будут отсутствовать какие-либо стимулы к присутствию в рассматриваемых отраслях?

5. При проведении эконометрического анализа с использованием панельных данных в разделе 2.3 соискатель применил так называемую объединенную модель (сквозную регрессию). К сожалению, в тексте диссертации отсутствует обоснование того, почему из всех способов оценивания панельных данных выбрана именно сквозная регрессия. Невозможно оценить качество выбранной модели по сравнению с возможными альтернативами – например, моделью со случайными эффектами (RE) или моделью с фиксированными эффектами (FE). Для двух рассматриваемых сфер из трёх (театры и музеи), как видно из таблицы 1, при оценке сквозной регрессии R-квадрат крайне невысокий, а результаты F-теста не приводятся. Для большей убедительности в собственных выводах автору следовало бы оценить панельную регрессию в рамках нескольких моделей, а затем сравнить их качество между собой (с использованием теста Вальда, тестов множителей Лагранжа и т.п.)

Сформулированные рекомендации, замечания и вопросы не противоречат общей высокой и безусловно положительной оценке исследования со стороны ведущей организации.

Диссертация Славинской Ольги Александровны является самостоятельной, законченной квалификационной научной работой и полностью соответствует требованиям пп. 9-14 «Положения о присуждении ученых степеней», утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842 (в редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 28 августа 2017 г. № 1024), предъявляемым к кандидатским диссертациям, а ее автор заслуживает присуждения ей ученой степени кандидата экономических наук по специальности 08.00.01 – Экономическая теория.

Отзыв составлен доцентом кафедры проблем междисциплинарного синтеза в области социальных и гуманитарных наук федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Санкт-Петербургский государственный университет», кандидатом экономических наук Расковым Данилой Евгеньевичем, доцентом кафедры проблем междисциплинарного синтеза в области социальных и гуманитарных наук федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Санкт-Петербургский государственный университет», кандидатом экономических наук Кадочниковым Денисом Валентиновичем и доцентом кафедры экономической теории федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Санкт-Петербургский государственный университет», кандидатом экономических наук Остапенко Всеволодом Михайловичем.

Отзыв обсужден и утвержден на заседании кафедры проблем междисциплинарного синтеза в области социальных и гуманитарных наук от 11 сентября 2020 г., протокол № 98.08/4-04-4.

И.о. заведующего кафедрой проблем
междисциплинарного синтеза в области
социальных и гуманитарных наук СПбГУ,
кандидат экономических наук, доцент
Расков Данила Евгеньевич



*Подпись руки
удостоверено*
Раскова Д.Е.

НАЧАЛЬНИК ОТДЕЛА
КАДРОВ №4
М.С. ЗУБОВА



Юридический адрес ведущей организации:
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Санкт-Петербургский государственный университет»
Россия, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7/9.
Тел. +7 (812) 328-97-01, e-mail: spbu@spbu.ru. Сайт: <http://spbu.ru/>