

ВІДГУК

офіційного опонента на дисертаційну роботу

Винниченко Наталії Володимирівни на тему:

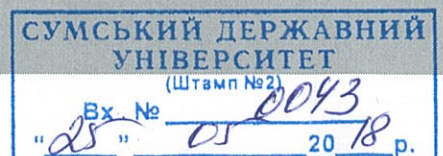
«Трансформація бюджетного менеджменту в умовах реформування
сектору публічних фінансів в Україні»,

подану на здобуття наукового ступеня доктора економічних наук
за спеціальністю 08.00.08 – Гроші, фінанси і кредит.

1. Актуальність теми дисертаційної роботи та її зв'язок і науковими програмами, планами, темами

Сектор публічних фінансів в Україні характеризується низкою суперечностей, які погіршують соціально-економічне становище держави та створюють бар'єри для економічного зростання. Бюджетна політика України останніми роками формується і реалізується у складних макроекономічних і політичних умовах. Зокрема, неефективність механізмів розподілу та витрачання бюджетних коштів призводить до недофінансування важливих державних завдань, надмірний обсяг видатків провокує фіскалізацію податкової системи та нераціональну боргову політику, обмеженість доходів місцевих бюджетів обумовлює втрату автономності органами місцевого самоврядування. Обмеженість фінансових ресурсів у бюджетній сфері України обумовлює необхідність, з одного боку, чіткого визначення пріоритетних напрямів їх використання, фінансування яких забезпечить досягнення стратегічних цілей розвитку держави, а з іншого, скорочення бюджетних видатків.

Метою поточної реформи публічних фінансів в Україні є забезпечення ефективності використання коштів державного та місцевих бюджетів на основі принципів ефективності, прозорості та підзвітності. Рациональність



використання існуючих ресурсів, їх оптимальний розподіл між розпорядниками бюджетних коштів забезпечується системою бюджетного менеджменту держави. На жаль, на сучасному етапі в Україні не сформовано ефективної системи управління бюджетними ресурсами, що засвідчує наявність таких проблем, як необґрунтоване планування та прогнозування у сфері бюджету, некваліфіковані управлінські рішення, зростання державного боргу та видатків на його обслуговування, недосконалість та неефективність бюджетного контролю, що породжує систематичний характер нецільового використання бюджетних коштів та стримує поступальний економічний розвиток. З огляду на все вищезазначене, дисертація Н.В. Винниченко, що присвячена розробці теоретико-методологічних засад та методичного забезпечення трансформації бюджетного менеджменту в Україні, є актуальною та має важливе теоретичне та практичне значення.

Тематика дисертаційного дослідження відповідає державним, галузевим та регіональним науковим програмам і темам. Зокрема, це положення Європейської хартії місцевого самоврядування, Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020”, Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р. та інших. Крім того, розробки дисертанта узгоджуються з загальними напрямками науково-дослідної діяльності Сумського державного університету Міністерства освіти і науки України. Автор брав участь у таких темах науково-дослідних робіт як: “Сучасні технології фінансово-банківської діяльності в Україні” (№ держреєстрації 0103U006965), “Реформування фінансової системи України в умовах євроінтеграційних процесів” (№ держреєстрації 0109U006782), “Конкурентоспроможність національної економіки в умовах євроінтеграції” (№ держреєстрації 0111U009459), “Формування системи забезпечення прозорості публічних фінансів як передумова боротьби з корупцією в Україні” (№ держреєстрації 0118U003585). До звітів за цими темами включено розробки автора щодо інтегрованої дескриптивної концепції трансформації бюджетного менеджменту, організації системи фіскальних правил для України, патернів побудови системи фінансового вирівнювання в

Україні, визначення пріоритетів забезпечення транспарентності бюджетного менеджменту

2. Ступінь обґрунтованості та достовірності наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації

Наукові результати, висновки і рекомендації, викладені в дисертації, характеризуються високим рівнем обґрунтованості та аргументованості, про що свідчить структурна побудова та зміст роботи, обсяг проаналізованого фактичного матеріалу, законодавчих актів, статистичної інформації. Достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих в дисертації, підтверджується широким переліком опублікованих робіт за темою дисертації та їх оприлюдненням на профільних міжнародних та Всеукраїнських науково-практичних конференціях.

Роботу позитивно характеризує системність підходу до вирішення поставлених завдань, логічна побудова й аналіз причинно-наслідкових зв'язків. Висновки та рекомендації, сформульовані здобувачем, є достовірними, що підтверджується відповідними актами та довідками про впровадження.

Висновки представляють собою логічно обґрунтований підсумок виконаної роботи та повністю відображають основні положення проведеного дослідження, а також можливі напрямки їхнього практичного застосування.

3. Повнота викладення основних результатів в опублікованих наукових працях

Основні наукові положення, висновки і результати дослідження опубліковано в 48 наукових працях, у тому числі: одноосібна монографія, розділи у 7 колективних монографіях, 21 стаття у наукових фахових виданнях України з економіки (з них: 13 – у виданнях, що індексуються у міжнародних наукометричних базах, 5 – в електронних виданнях); 1 стаття у зарубіжному науковому виданні; 4 статті в інших наукових журналах, що індексуються у міжнародних наукометричних базах, 14 публікацій у збірниках тез доповідей на наукових конференціях. Загальний обсяг публікацій – 33,21 друк. арк., з яких особисто здобувачеві належить 28,83 друк. арк.

Ознайомлення зі змістом наукових праць Винниченко Н.В. дає змогу зробити висновок щодо повноти відображення в них основних положень та результатів дисертаційної роботи. Результати дисертаційної роботи Винниченко Н.В. у повній мірі оприлюднені до захисту дисертації. Зміст і оформлення наукових праць відповідає вимогам Міністерства освіти і науки України.

Автореферат оформлений згідно з вимогами Міністерства освіти і науки України, у стислій формі передає основні положення дисертації, не містить інформації, яка не наведена в роботі.

4. Новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації

Підсумовуючи основні висновки і результати дисертаційної роботи, а також особистий внесок здобувача у вирішення обраної ним наукової проблеми, можна зазначити, що наукову новизну становлять наступні положення теоретичного і прикладного характеру.

Автором вперше розроблено методологічне забезпечення трансформації бюджетного менеджменту в Україні у вигляді інтегрованої дескриптивної концепції, представленої на стор.89 дисертаційної роботи. З позиції методологічних підходів, концепція, ґрунтуючись на принципах структурного підходу виокремлює суспільні запити до системи бюджетного менеджменту, процесного підходу розподіляє завдання бюджетного менеджменту за етапами управління – планування, організація та контроль; результатного підходу – орієнтована на досягнення ключових таргетів ефективного функціонування сектору публічних фінансів. Теоретична та практична цінність запропонованої концепції полягає у тому, що її запровадження дозволить подолати розрив між суспільними запитами до бюджетної сфери та цілями бюджетного менеджменту, забезпечити прозоре управління публічними фінансами, відкритість бюджетного процесу, ефективність контролю бюджетної сфери.

Дисертантом зроблено вагомий внесок у розвиток проблеми забезпечення транспарентності бюджетного менеджменту, чому присвячено другий розділ

роботи (стор. 93-160). Зокрема, методологічно автором розвинуто концептуальні засади забезпечення транспарентності бюджетного менеджменту, фокусуючись на важливості транспарентності не лише результатів бюджетного процесу, а й дій суб'єктів бюджетного механізму. У роботі представлено системне поєднання базових компонентів транспарентності (суб'єктної, об'єктної, процедурної) та всіх її типів (економічної, політичної, громадської, процедурної та інституційної) з урахуванням причинно-наслідкових їх взаємозв'язків з основними етапами бюджетного циклу, ключовими вимірами та інструментарієм забезпечення транспарентності (стор. 99).

У роботі розвинуто методичне забезпечення реалізації концептуальних засад забезпечення транспарентності бюджетного менеджменту як на національному, так і місцевому рівнях. Так, на місцевому рівні розроблено процедуру оцінювання транспарентності бюджетного менеджменту шляхом визначення розривів між фактичним та максимально можливим рівнями скоригованих експертних бальних багатокритеріальних оцінок щодо доступності інформації про місцеві бюджети, наявності та періодичності публікації бюджетних документів, повноти розкриття бюджетних показників, розкриття інформації про активи у розпорядженні органів місцевого самоврядування, громадської участі в бюджетному процесі (стор.142-157). Водночас на національному рівні удосконалено методичний інструментарій обґрунтування впливу транспарентності бюджетного менеджменту на якість публічного управління. Побудова та апробація регресійної моделі із випадковими ефектами на основі панельного аналізу міжнародної вибірки емпіричних даних дозволили формалізувати силу та напрямок впливу компонентів Індексу відкритості бюджету (за даними ОЕСР) на ключові індикатори якості публічного управління (за методикою Світового банку), за результатами чого встановлено пріоритетні напрямки забезпечення транспарентності бюджетного менеджменту (стор.119-129). Крім того, розвинуто методологію обґрунтування впливу прозорості бюджетного процесу

на розвиток сектору публічних фінансів, зокрема відношення державного боргу до ВВП (табл.2.9 роботи), відношення державних доходів до ВВП (табл. 2.11 роботи), відношення державних витрат до ВВП (табл. 2.13 дисертаційної роботи). Аналіз панельних часових рядів ретроспективних статистичних даних для різних країн світу дозволив обґрунтувати макроекономічні умови (щодо рівня добробуту, економічної свободи та спрямованості економічної політики), при яких вплив прозорості бюджетного менеджменту на показники виконання бюджету в країні є позитивним.

Особливу увагу в роботі приділено процесам фіскальної децентралізації, зокрема розробці методичних підходів щодо її успішної реалізації в контексті трансформації бюджетного менеджменту. Так, на основі моделювання причинно-наслідкових зв'язків між рівнями децентралізації доходів і витрат та системою індикаторів, які характеризують різні напрямки розвитку країн світу, визначено умови та обмеження ефективного запровадження процесу фіскальної децентралізації (стор. 200-217).

Дисертантом розроблено методологію моделювання макроекономічних ефектів (зокрема, динаміки ВВП на душу населення) від фіскальної децентралізації шляхом розширення критеріїв дослідження (за допомогою використання показників не лише децентралізації доходів та витрат, а й збалансованого управління витратами та доходами на субнаціональному рівні) та кластеризації об'єктів дослідження за рівнем економічного розвитку та фіскальної децентралізованості в цілому. Такий підхід дозволив підтвердити гіпотезу щодо обґрунтованості максимізації децентралізації доходів місцевого самоврядування (на основі підтвердження статистично значимого лінійного зв'язку) та опосередкованому впливі децентралізації витрат, що вимагає врахування готовності інституційної бази щодо досягнення швидких економічних результатів (стор.162-181).

Крім того, розроблено методологічний базис визначення оптимального рівня фіскальної децентралізації для забезпечення економічного зростання України, що ґрунтується на реалізації двохетапної мультифакторної моделі

залежності валового регіонального продукту від рівня децентралізації доходів з урахуванням інвестиційного та людського потенціалу регіону (стор.182-200). Це дозволило емпірично підтвердити позитивний вплив фіскальної децентралізації на економічний розвиток країни та існування мінімально необхідного рівня децентралізації доходів (34,20%).

У дисертаційній роботі удосконалено науково-методичне забезпечення оцінювання ефективності застосування фіскальних правил з урахуванням інституційних та соціально-економічних умов розвитку країни та поширеності окремих типів фіскальних правил у країні. Це здійснено шляхом побудови панельної регресії з випадковими змінними для даних 41 країн світу за 1985-2015 рр., що дозволило створити підґрунтя для коригування ступеня відхилення бюджетної політики країни від фіскальних обмежень під час планування таргетів фіскальної політики (стор. 222-242).

На стор. 244-260 дисертантом розроблено наукове підґрунтя побудови оптимальної системи фіскальних правил в країні на основі економіко-математичного підтвердження зв'язків між моделлю організації системи фіскальних правил (лі-беральних обмежень, помірною втручання та жорсткого регулювання) та соціально-економічними індикаторами розвитку країни. Це дозволяє формалізувати умови та доцільність застосування моделей фіскальних правил залежно від фази економічного циклу, а також сформулювати послідовність заходів під час переходу від однієї моделі до іншої. Крім того, на стор. 261-290 розвинуто наукові засади обґрунтування механізмів запровадження фіскальних правил в Україні в частині державного боргу, бюджетного балансу та обмеження бюджетних витрат шляхом формалізації рівня їх регламентації, умов поширення, процедур виконання, можливості скасування та обмеження дії, обґрунтування необхідності створення, складу, завдань та механізмів фінансування незалежної ради з розробки бюджетної політики як органу зовнішнього моніторингу дотримання фіскальних правил.

Позитивно слід відмітити напрацювання автора в частині розвитку системи фінансового вирівнювання в Україні з урахуванням міжнародних та

національних тенденцій у сфері реформування сектору публічних фінансів (стор.298-360). А саме, дисертант розробив методичне підґрунтя оцінювання ефективності системи фінансового вирівнювання на основі розрахунку індикатору еквалізаційного ефекту та формалізації за рахунок використання інструментарію регресійного аналізу факторів-стимуляторів та дестимуляторів функціонування системи фінансового вирівнювання в Україні. Набуло подальшого розвитку формування та емпіричне обґрунтування патернів (моделей) фінансового вирівнювання шляхом застосування кластеризації країн на основі усереднених значень індикаторів регіонального і фінансового розвитку країни, що дозволило виокремити чотири патерни залежно від ступеню фінансової автономії та субсидіарності місцевих бюджетів. У роботі розвинуто наукові засади обґрунтування напрямків удосконалення вітчизняної системи фінансового вирівнювання, згрупованих за характером трансформацій: організаційних, так і функціональних трансформацій, які передбачають зміну механізмів перерозподілу повноважень регулюючих органів, зростання рівня партисипативності, врахування закордонного досвіду, моніторингу ефективності еквалізаційних процедур, зміни механізмів вирівнювання за доходами та видатками, використання структурних грантів.

5. Практичне значення результатів дисертаційного дослідження

Основні наукові положення дисертаційної роботи доведено до рівня методичних розробок і практичних рекомендацій. Результати дослідження щодо забезпечення бюджетної транспарентності, оцінювання її рівня та впливу на виконання бюджету; дослідження умов, обмежень та оптимального рівня фіскальної децентралізації, моделювання ефектів від її запровадження; побудови оптимальної системи фіскальних правил та оцінювання її ефективності; удосконалення системи фінансового вирівнювання та вимірювання її ефективності можуть бути використані Кабінетом Міністрів України при реалізації реформи децентралізації в Україні; Міністерством фінансів України – при реалізації державної фінансової політики; Міністерством економічного розвитку і торгівлі України та Міністерством

регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України – при реформуванні регіональної політики в Україні; Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету – при обґрунтуванні пріоритетів бюджетної політики; органами місцевої влади – при реалізації програм соціально-економічного розвитку територіальних громад; громадськими організаціями та фондами громад – при реалізації проектів місцевого розвитку.

Це підтверджують довідки про впровадження наукових розробок автора, надані: Міністерством фінансів України (довідка від 12.04.2018 № 24000-03-10/10061); Комітетом з питань бюджету Верховної Ради України (довідка від 05.05.2018 № 04-13/10-768(95144)); Всеукраїнською асоціацією органів місцевого самоврядування “Асоціація сільських селищних рад та об’єднаних громад України” (довідка від 12.12.2017 № 103/017); Інститутом бюджету і соціально-економічних досліджень (довідка від 28.11.2017 № 114); Фундацією польсько-української співпраці “ПАУСІ” (довідка від 15.12.2017 № 172); Миргородською міською радою Полтавської області (довідка від 03.05.2018 № 896/01-35), фінансовим управлінням Чернігівської міської ради (довідка від 15.12.2017 № 01/2881).

Матеріали дослідження використовуються у навчальному процесі Сумського державного університету Міністерства освіти і науки України в межах курсів “Публічні фінанси”, “Місцеві фінанси”, “Бюджетна система” (акт від 02.10.2017).

6. Дискусійні положення та зауваження до роботи

В цілому позитивно оцінюючи наукове та практичне значення одержаних Винниченко Н.В. результатів, слід вказати на деякі дискусійні положення, що мають місце в дисертаційній роботі:

1. Метою дослідження в дисертації визначено розвиток методологічних засад та розробку методичного забезпечення трансформації існуючої в Україні концепції бюджетного менеджменту з урахуванням міжнародних та національних тенденцій у сфері реформування сектору публічних фінансів. Однак зі змісту роботи можна відзначити внесок дисертанта не лише в розвиток

методології та методики бюджетного менеджменту, але і в удосконалення його теоретичних засад, що не відображено у сформульованій меті дослідження.

2. У роботі використовується поняття «публічні фінанси», проте у вітчизняній практиці більш широко використовується категорія «державні фінанси». Із змісту роботи незрозуміло, в чому полягає відмінність між цими двома категоріями і чому в роботі автор використовує трактування саме «публічні», а не більш традиційний варіант – «державні фінанси».

3. Автор зазначає, що «головним викликом в процесі реформування сектору публічних фінансів є необхідність подолання розриву між суспільними запитами до бюджетної сфери та цілями управління бюджетними ресурсами та відносинами», проте, з нашої точки зору, не існує розриву саме між суспільними запитами та цілями бюджетного менеджменту на макрорівні, оскільки вони співпадають (населення прагне отримати суспільні послуги, уряд – витрачає бюджетні кошти на їх фінансування). Однак проблема існує в масштабах задоволення інтересів кожної зі сторін, а тому вважаємо, що більш доцільно зазначати, що «головним викликом в процесі реформування сектору публічних фінансів є необхідність збалансування суспільних інтересів та інтересів органів державної влади у процесі управління бюджетними ресурсами та відносинами».

4. При формуванні концептуальних засад забезпечення транспарентності бюджетного менеджменту дисертант виокремлює категорії «відкритість», «гласність» та «прозорість» в контексті дослідження атрибутивних характеристик транспарентності, однак не визначає, в чому полягає суттєва відмінність між ними.

5. Враховуючи той факт, що «головні розпорядники бюджетних коштів – бюджетні установи в особі їх керівників, які відповідно до статті 22 Бюджетного кодексу отримують повноваження шляхом встановлення бюджетних призначень», виникає додаткове питання про доцільність окремого виділення дисертантом коштів бюджетних установ.

6. В роботі не приділено достатньо уваги проблемі причинності при

розробці економетричних моделей під час дослідження оптимальної системи фіскальних правил, умов та обмежень ефективного запровадження фіскальної децентралізації тощо, тобто не враховано можливості впливу зазначених факторів на результативну ознаку, а результативної ознаки - на виділені автором фактори.

7. Дисертант, розвиваючи методологічне та методичне підґрунтя трансформації системи бюджетного менеджменту, акцентує увагу на процесах реформування сектору публічних фінансів як в Україні, так і в світі. Однак основні напрями реформ залишаються статистично непідтвердженими та не містять прикладного інструментарію їх реалізації.

8. Виходячи з логіки дослідження автора та запропонованої концепції трансформації бюджетного менеджменту, було б доцільним архітектоніку другого, третього, четвертого та п'ятого розділів дисертаційної роботи побудувати за виділеними у першому розділі етапами бюджетного менеджменту, що відповідає запропонованому процесному підходу до його реформування (на противагу ключовим таргетам його трансформації, що відповідає результатному підходу).

Однак зазначені зауваження не знижують наукової та прикладної цінності дисертаційної роботи.

7. Загальна оцінка дисертації та її відповідність встановленим вимогам Міністерства освіти і науки України

Дисертація Винниченко Наталії Володимирівни на тему «Трансформація бюджетного менеджменту в умовах реформування сектору публічних фінансів в Україні» являє собою завершену наукову працю, спрямовану на нове вирішення актуальної наукової проблеми, розвитку методологічних засад, розробки науково-методичних і практичних рекомендацій щодо трансформації існуючої в Україні концепції бюджетного менеджменту з урахуванням міжнародних та національних тенденцій у сфері реформування сектору публічних фінансів.

Тематика дисертаційної роботи Винниченко Н.В. є актуальною і відповідає пріоритетним напрямкам державної політики України та науковим програмам національного значення. Робота виконана на високому науковому та практичному рівнях, з урахуванням чинних вимог і представляє собою логічно побудоване дослідження, що має новаторський характер. Опубліковані автором праці повністю висвітлюють основні результати дисертації. Зміст автореферату ідентичний основним положенням дисертації. Тема та зміст дисертаційної роботи відповідають паспорту спеціальності 08.00.08 – Гроші, фінанси і кредит.

На підставі проведеної експертизи можна зробити висновок, що представлена дисертаційна робота на тему «Трансформація бюджетного менеджменту в умовах реформування сектору публічних фінансів в Україні» відповідає вимогам п.п. 9, 10, 12, 13, 14 «Порядку присудження наукових ступенів», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 567 від 24 липня 2013 року, а її автор – Винниченко Наталія Володимирівна – заслуговує на присудження наукового ступеня доктора економічних наук за спеціальністю 08.00.08 – Гроші, фінанси і кредит.

Офіційний опонент,
завідувач кафедри фінансів і кредиту
Житомирського державного технологічного університету
Міністерства освіти і науки України,
доктор економічних наук, професор

Н.Г. Виговська

Підпис офіційного опонента засвідчую
Проректор з науково-педагогічної роботи,
юридичних та соціальних питань
Житомирського державного технологічного університету
Міністерства освіти і науки України
кандидат юридичних наук



В.В. Нонік